

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE LICENCIADA EN
CIENCIAS JURÍDICAS

“INCENTIVOS FORESTALES EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA COMO UNA
HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE”

ANDREA VARGAS ORDÓÑEZ

DIRECTOR:
DR. RENÉ PATRICIO BEDÓN GARZÓN

QUITO, JUNIO 2011

AGRADECIMIENTO

Para Alex quién ha sido el soporte fundamental de mi vida y quién con su amor y estímulo ha logrado que culmine finalmente esta etapa.

A mis padres, mis hermanos, por su cariño y apoyo a lo largo de este proceso

Al Doctor René Bedón Garzón por haber sido el pilar primordial para poder llevar a cabo esta investigación académica.

A la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica por todo lo aprendido en el ámbito académico y profesional.

DEDICATORIA

Dedico este esfuerzo al amor de mi vida Alex quién en todo momento me ha brindado su apoyo incondicional, su sabiduría y su amor. Además, se lo dedico a mi futuro hijo Felipe, quién desde mi vientre ha sido la luz que guía mi camino y ha sido la fuente de inspiración para realizar este trabajo.

ABSTRACT

El presente trabajo está compuesto por cuatro capítulos, los cuales contienen un diagnóstico sobre el estado de los incentivos forestales en Ecuador y se propone una serie de estímulos que podrían aplicarse a futuro. Esta investigación ha sido elaborada sobre conceptos de incentivos forestales, análisis comparativos entre legislaciones forestales de cinco países de Latinoamérica y finalmente se revisó tanto las políticas de gobierno como las políticas jurídicas que servirán de mecanismos para que ayuden a un desarrollo forestal sustentable en el país.

Como primer capítulo, se presenta de manera general el tema de incentivos forestales, en donde trata algunas definiciones básicas con el objetivo de establecer límites y variables dada la multiplicidad de actores y criterios, así como se plantea una clasificación doctrinaria de los incentivos según algunas instituciones y expertos involucrados. Además, plantea las clases de los incentivos forestales, concluyendo con un análisis de la situación del Ecuador en materia de incentivos.

Posteriormente, en el segundo capítulo, se realiza un análisis de la normativa forestal vigente de Ecuador, Chile, Costa Rica, Guatemala y Uruguay debido a que estos países tienen características socioeconómicas y ambientales similares. Aquí se extrae aspectos legales relevantes y se elabora una tabla comparativa de los incentivos forestales en relación a su clasificación lo que le vuelve más didáctico al documento.

A continuación, en la primera parte del tercer capítulo, se identifica las políticas y fuentes de gobierno, estas son algunos mecanismos de financiamiento que pueden apoyar las iniciativas de desarrollo forestal sustentable; Mientras que, en la segunda parte desarrolla el marco actual de la normativa forestal, enfocándose en el desarrollo de una reforma del capítulo IX INCENTIVOS, de la Ley Forestal y Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. Esta propuesta ayudará a la actualización y desarrollo del Derecho Ambiental y al progreso del país en el ámbito de conservación, forestación y reforestación.

Por último se incorpora en el capítulo cuarto, las principales conclusiones y recomendaciones, en relación a los programas forestales del Ecuador y sobre los tratamientos legales de los servicios ambientales y forestales. Y como un aporte adicional se agrega un glosario de términos donde encontramos la definición de cada uno de los términos más relevantes expuestos a lo largo del trabajo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
 CAPÍTULO I: Incentivos Forestales	5
1.1 Definiciones Básicas de Incentivos.....	5
1.2 Clasificación de los Incentivos.....	7
1.2.1 Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo	7
1.2.2 Según Food and Agriculture Organization of the United Nations	8
1.2.3 Según Ronnie del Camino Velozo	10
1.2.4 Según Instrumentos de Política de un Gobierno.....	12
1.3 Clases de Incentivos Forestales.....	13
1.3.1 Incentivos Forestales encontrados en Leyes Forestales	15
1.3.2 Clasificación Taxativa de Incentivos Forestales	15
1.4 Situación del Ecuador en Materia de Incentivos	16
1.4.1 Estrategias por parte del Gobierno para identificar Incentivos.....	17
1.4.2 Programa Socio Bosque	20
1.4.3 Plan Nacional de Forestación y Reforestación	21
 CAPÍTULO II: Análisis de la Legislación Forestal e Incentivos en Ecuador y otros países de Centro y Sudamérica	23
2.1 Ecuador.....	24
2.1.1 Constitución de la República del Ecuador	25
2.1.2 Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.....	26
2.1.3 Plan Nacional de Forestación y Reforestación	28
2.2 Chile.....	29
2.2.1 Ley de Bosques de 1931	30
2.2.2 Decreto Ley 701, Ley de Fomento Forestal de Chile	31
2.2.3 Ley 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal	33
2.3 Costa Rica.....	34
2.3.1 Ley Forestal N° 7.575 y su Reglamento.....	34
2.4 Guatemala.....	36
2.4.1 Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89).....	37

2.4.2	Ley Forestal (Decreto 101-96)	37
2.5	Uruguay.....	38
2.5.1	Constitución Política de la República de Uruguay.....	39
2.5.2	Ley Forestal N° 15.939	39
 CAPÍTULO III: Políticas y Estrategias de Gobierno y Jurídicas para el desarrollo de Mecanismos y Fuentes de Financiamiento para Apoyar las Iniciativas de Incentivos para el Desarrollo Sustentable en el Ecuador		44
3.1	POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE GOBIERNO.....	45
3.1.1	Inversión Compartida entre Empresa Pública, Empresa Privada y Propietarios de Tierras	47
3.1.2	Titulación - Titularización.....	48
3.1.3	Canje de Deuda Externa.....	52
3.1.4	Condonación de la Deuda Externa.....	55
3.1.5.	Crédito y Microcrédito	56
3.1.6	Venta Anticipada de Madera	60
3.1.7	Productos Forestales No Maderables	62
3.1.8	Certificación Forestal	64
3.1.9	Pago por Servicios Ambientales.....	67
3.1.10	Utilización de un Fondo Nacional Forestal	70
3.1.11	Creación de una Fiducia	71
3.1.12	Otros Mecanismos	72
3.2	POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS JURÍDICAS	73
3.2.1	Marco Institucional	73
3.2.2	Estado Actual de la Normativa Forestal	74
3.2.3	Cumbre Internacional del Medio Ambiente.....	77
3.2.4	Sugerencias para una Reforma de la Ley de la Forestal y Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.....	78
 CAPÍTULO IV: Conclusiones y Recomendaciones		81
4.1	Conclusiones.....	81
4.2	Recomendaciones.....	84
4.3	Glosario.....	86
 BIBLIOGRAFÍA		90
ANEXO		93

INTRODUCCIÓN

La búsqueda de la ordenación forestal sostenible ha sido objeto de atención considerable en las negociaciones internacionales de las dos últimas décadas. La Declaración de Río de 1992, algunos convenios de las Naciones Unidas como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1994; el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1994; la Convención de Lucha contra la Desertificación y Sequía de 2003, el I Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques de 2004, los debates del XIII Congreso Forestal Mundial de 2009, la Cumbre Internacional del Medio Ambiente de 2011 y otros procesos internacionales, reuniones y publicaciones claves han reconocido el papel crucial que desempeña la práctica forestal para lograr el desarrollo sostenible.

Los bosques plantados establecidos mediante la forestación y reforestación, desempeñan un papel de particular importancia a la hora de proveer una amplia gama de bienes y servicios. Existen cada vez más ventajas respecto a aquellos productos hechos de madera; ya que la madera es un producto renovable, eficiente desde el punto de vista energético y su producción es favorable al medio ambiente si se hace responsablemente.

En el pasado, los países desarrollados y en el Ecuador hasta la actualidad, el potencial de los bosques plantados no siempre fue y es aprovechado al máximo. La falta de conocimientos, de capacidad y habilidad para proveer políticas favorables, leyes, normas, planes y sistemas de apoyo técnico han dificultado la ordenación responsable de los bosques plantados, lo que ha generado conflictos de diversa índole, tanto sociales como ambientales; y gran cantidad de los bosques han tenido graves problemas sanitarios comprometiendo la productividad.

Los bosques plantados representan cerca del dos por ciento del área mundial de tierra, es decir, un poco menos de trescientos millones de hectáreas. Al mismo tiempo, estos suministran más de la mitad de la madera destinada al uso industrial producida en el mundo, y tanto su extensión como productividad siguen creciendo. Comparados con los bosques que se regeneran naturalmente, los bosques plantados constituyen una inversión mayor por unidad de área y producen normalmente un valor superior mediante sus productos y servicios. Asimismo, éstos varían en términos de extensión y tipo, oscilando entre pequeñas propiedades y propiedades industriales.

Los bosques plantados, cuando se manejan de manera responsable, pueden contribuir al suministro de servicios ambientales como son la protección del suelo y del agua, rehabilitación de tierras degradadas, restauración de los paisajes, desarrollo del hábitat y captura de carbono, así como de servicios sociales y apoyo a los medios de subsistencia de la población.

Es por esta razón, que el objetivo principal de esta disertación es plantear diferentes mecanismos de aplicación de los incentivos forestales para de esta forma atraer a las múltiples partes interesadas que son desde los expertos en bosques plantados, entidades provenientes del gobierno central, del sector privado empresarial y pequeños propietarios, organizaciones no gubernamentales tanto sociales como ambientales, así como organizaciones intergubernamentales y comunidades campesinas. Y así crear un ambiente o clima propicio a la inversión forestal que comprende fundamentalmente estabilidad política, económica, seguridad jurídica y otras condiciones necesarias o deseables para el establecimiento y expansión de la inversión.

Los incentivos forestales en materia de legislación ambiental serían un concepto que permitiría a las autoridades reconocer la necesidad de estimular la forestación y reforestación como medio de contribuir al desarrollo nacional sustentable y a la conservación del ambiente, y por otra parte, identificar la contribución del sector privado como elemento clave para la inversión forestal.

A partir de la delimitación del tema a tratarse, cabe también mencionar que la doctrina ecuatoriana no se ha referido al tema de manera expresa. Únicamente se encuentran estudios generales sobre políticas de incentivos para la inversión en Ecuador y dentro de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre únicamente se menciona unos pocos artículos sobre el tema de incentivos. En ese sentido, el estudio que se pretende hacer es acerca de cómo el Ministerio del Ambiente a través de la Dirección Nacional Forestal y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, a través de su Subsecretaría de Producción Forestal, al ser las autoridades nacionales ambientales responsables del desarrollo sustentable y de la calidad ambiental del país y al ser las instancias máximas de coordinación, emisión de políticas, normas y regulaciones de carácter nacional, deberán desarrollar los lineamientos básicos para la organización y funcionamiento de la gestión ambiental y forestal en el Ecuador.

La Constitución de la República del Ecuador, reconoce los derechos de la naturaleza en su Capítulo VII DERECHOS DE LA NATURALEZA y en el Capítulo IX RESPONSABILIDADES, artículo 83, numeral 6.¹ Carlos Larrea, profesor investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar, establece que el reconocimiento constitucional de los Derechos de la Naturaleza es el punto de partida fundamental hacia un modelo de desarrollo.²

Por otro lado, Alberto Acosta, economista, profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, ex presidente de la Asamblea Constituyente, comenta que lo que se persigue en la actual Constitución es la armonía entre la producción de bienes y servicios; y, el respeto y la preservación de la Naturaleza, que es fuente de vida. Lo que se denomina el Buen Vivir, como eje articulador de la Constitución.³

¹ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N° 449 de 20 de octubre de 2009.

Art. 71.- “La naturaleza o PACHAMAMA, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los Derechos de la Naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema”.

Art. 72.- “La Naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de Indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados.

En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas”.

Art.73.-“El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.

Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional”.

Art. 74.- “Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitirán el Buen Vivir.

Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado”.

Art.83.- “Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros imprevistos en la Constitución y la ley:

6. Respetar los Derechos de la Naturaleza, preservar un ambiente sano y utilizar los recursos naturales de modo racional, sustentable y sostenible”.

² LARREA Carlos. Naturaleza, sustentabilidad y desarrollo en el Ecuador. Editorial Abya-Yala, Marzo, 2008, pag 75

³ ACOSTA Alberto y otros. Derechos de la naturaleza, el futuro es ahora (compilaciones). Quito – Ecuador, Ediciones Abya-Yala, Primera Edición, Febrero 2009, pag. 17.

Sin embargo, pese a que en la Constitución de la República del Ecuador se promueve el desarrollo forestal sustentable, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras, no cuenta con el desarrollo adecuado de normas jurídicas claras y eficaces para su ejecución.

Por esta razón, la finalidad de esta investigación es brindar un aporte a nuestra Legislación Forestal, realizando un pequeño estudio de legislación comparada, planteando nuevos mecanismos de incentivos forestales y así fortalecer el III Capítulo de la Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre en sus artículos 54, 55 y 56.

CAPÍTULO I

Incentivos Forestales

Para el buen manejo de los recursos forestales es importante la identificación de estímulos como son los incentivos, para ello es necesario tener una definición, con el principal objetivo de establecer límites y variables debido a la existencia de criterios y actores diferentes. Sin embargo, revisando bibliografía se puede ver que no existe un acuerdo en cuanto al concepto de incentivos, por lo que en muchos casos la misma definición ha creado en algunas ocasiones algún tipo de debate.

1.1 Definiciones Básicas de Incentivos

El otorgamiento de incentivos forestales debe ser considerado como un instrumento más de la Política Forestal de un país y debe ser complementario a otras medidas o herramientas de política ambiental que pretenden incidir en el comportamiento de los diferentes agentes económicos para inducirlos a apoyar el alcance de objetivos establecidos en la política forestal. Los incentivos forestales deben ser entendidos como un complemento de las medidas de control y no necesariamente como un sustituto.

Por otra parte, es importante señalar que estos instrumentos son sumamente útiles para la creación de fuentes de empleo y para activar las economías rurales deprimidas. A continuación estableceré algunas definiciones básicas encontradas en algunos textos que corresponden a diferentes autores.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define al incentivo como, - va adj. – m *“Que mueve o excita a una cosa a desear o hacer algo. Estímulo directo o indirecto que se ofrece a un elemento o a un sector de la economía para elevar su contribución a la actividad económica con el fin de elevar la producción y mejorar los rendimientos”*.⁴

Otro concepto según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo UNCTAD⁵ dice que, los incentivos son *“ventajas económicas cuantificables que un Gobierno otorga a una persona, empresa o categoría de empresas, para inducirlos a comportarse*

⁴ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. España, Vigésima Segunda Edición, octubre 2001.

⁵ UNCTAD. Incentives and foreign Direct Investment. NNUU, Nueva York - Ginebra, 1996, pag.3. Internet: <http://www.unctad.org/Templates/Meeting.asp?intItemID=2068&m=20296&info=&lang=3> Acceso: 6 de julio de 2010.

de determinada manera, generalmente orientando sus inversiones hacia determinadas áreas geográficas o sectores económicos”; consecuentemente los incentivos están dirigidos a incrementar la tasa de retorno o a reducir riesgos y costos de las inversiones.

Un estudio realizado por Gerdien W. Meijerink propone la siguiente definición: *“Los incentivos son instrumentos de política involucrando transferencias temporales de fondos públicos a entidades privadas, lo que motivarán y estimularán agentes económicos por la creación de un ambiente atractivo a agentes que busquen cierto comportamiento (por ejemplo el caso de manejo de plantaciones forestales sostenibles y crecimiento de árboles) que será beneficioso desde el punto de vista de la sociedad”*⁶.

Para Ronnie del Camino, se entiende por incentivo como *“la herramienta o medida de política para superar las principales restricciones a la participación de los campesinos en los planes y proyectos de conservación y reforestación”*⁷. En términos más amplios el autor cita a Botero; y define un incentivo en los siguientes términos: *“Todo estímulo del Estado que permite al campesino absorber las inversiones adicionales y sustituir transitoriamente el ingreso por motivos de trabajo a realizar en su predios, para reemplazar los métodos de aprovechamiento tradicional por sistemas y técnicas que aseguren el rendimiento sostenido de los recursos naturales renovables, dentro y en el área de influencia y que contribuya a un mejoramiento de la productividad del mismo”*.

También los incentivos pueden ser definidos según establece Gregersen⁸ como *“subvenciones públicas al sector privado en formas diversas, con la finalidad de promover actuaciones de entidades privadas que sean convenientes desde el punto de vista social y considerándolo desde esa perspectiva, puede resultar vago, y normalmente incorpora algunos objetivos de generación de ingresos para los grupos de bajos ingresos, así como beneficios ambientales.”*

Así, un incentivo en términos más amplios puede considerarse como una ayuda del Estado, la cual pretende provocar un comportamiento predeterminado que beneficie a la sociedad, a individuos o a ambos. Esta ayuda debe ser temporal para que los estímulos sean transitorios, éstos pueden ser directa o indirectamente financieros. El estímulo

⁶ MEIJERINK, Gerdien. Incentives for tree growing and managing forest sustainably. Nacional Referente Centre for Nature Management, Wageningen-Holanda, 2007. (www.ideas.repec.org/fao) 21 de junio de 2010.

⁷ DEL CAMINO VELOZO Ronnie. Incentivos para la participación de la comunidad en programas de conservación. Costa Rica, Documento FAO Departamento de Montes. Mayo 1985

⁸ GREGERSEN H. Incentives for forestation: A comparative assessment. 1984, pág. 482

servirá como un punto de partida para que la actividad a la cual está tratando de fomentar se vuelva atractiva a los ojos de los agricultores o inversionistas forestales.

Otra definición de incentivo es de Sergio Flinta, ingeniero forestal y legislador de Argentina, comenta que los incentivos son una oportunidad que se ofrece a un sector determinado para mejorar su fuente de producción para poner un uso útil de trabajo y para aumentar su productividad.

Los incentivos son vistos por los estamentos políticos como medidas a su alcance que pueden tener resultados a corto plazo y sus costos pueden muchas veces difundirse en el largo plazo.

Es sumamente importante que cuando se trate de incentivos no se confunda con el concepto de subsidio y el de subvención, ya que a veces estos conceptos se confunden, por lo que se necesario diferenciarlos. Como menciona De Camino: *“En primer lugar, subsidios es una medida de emergencia para completar ingresos y subsistir mientras está vigente una situación externa, la cual en el caso de la actividad forestal puede ser una catástrofe natural, como una sequía, inundación, etc. En cambio, la subvención es una concesión de dinero efectuada a una cantidad o individuo por el Estado, para fomentar una obra de interés público. Generalmente ésta es una ayuda financiera a fondo perdido, que entrega la administración para cubrir un fin de interés general. Se dice que tiene carácter discrecional y es revocable, impone deberes que se establecen por la norma que los otorga y es causa de su extinción el incumplimiento de los deberes exigidos en la misma. Se supone que debe existir un fondo adicional o especial cuando se decide implementar una subvención”*.⁹

Es claro que los incentivos no pueden ni deben forzar comportamientos específicos. Le dan a los agentes económicos varias alternativas; la decisión de cómo responde depende del agente, pero los incentivos deben ser vistos como señales.

Por otra parte, en todo proceso de generación de incentivos existen dos contrapartes, la primera que son aquellos que está en su potestad de otorgarlos dependiendo de su capacidad legal y económica y la segunda los que cumplen con los requisitos establecidos para optar por la ayuda que brindan los incentivos.

⁹ DEL CAMINO VELOZO Ronnie. Incentivos para la participación de la comunidad en programas de conservación. Idem, página 47.

Con el objetivo de facilitar la identificación de los incentivos, se los clasificó de la siguiente manera:

1.2 Clasificación de los incentivos

Existen varias categorías de clasificación de incentivos para facilitar su identificación.

1.2.1 Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo

Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, en el documento *Incentives and Foreign Direct Investment*¹⁰, a los incentivos se los dividen en tres categorías.

1.2.1.1 *Incentivos Tributarios o Fiscales*

Los primeros serían incentivos que inciden directamente para reducir la carga tributaria y pueden otorgarse en función: de la utilidad (exoneraciones o reducciones de la tasa de impuesto); del capital invertido (esquemas de depreciación acelerada o alícuotas reducidas para las reinversiones); del volumen de ventas; del valor agregado; o relacionarse con las importaciones (exoneraciones de derechos arancelarios) o con las exportaciones (regulaciones especiales para la deducción de los gastos relacionados con promoción en el exterior, o vinculados a metas de desempeño).

1.2.1.2 *Incentivos de Naturaleza Financiera*

Esta categoría de incentivos comprende la provisión de fondos públicos para las empresas a través de subsidios para cubrir total o parcialmente ciertos proyectos, la concesión de crédito de tasas preferenciales y cualquier otro esquema que involucre transferencias del gobierno a los inversionistas, incluyendo la participación del Estado en el capital social de empresas.

1.2.1.3 *Incentivos de Carácter Regulatorio*

Este tercer tipo de incentivos son para proteger el mercado mediante la provisión de bienes y servicios subsidiados; o el suministro de condiciones ventajosas de infraestructura incluyendo los servicios básicos.

¹⁰ UNCTAD. *Incentives and foreign Direct Investment*. Idem, páginas 4-7

1.2.2 Según Food and Agriculture Organization of the United Nations

Adicionalmente, Food and Agriculture Organization of the United Nations FAO¹¹, para un estudio más didáctico dividió a los incentivos de acuerdo a las siguientes categorías:

1.2.2.1 Procedencia de su aporte

Político: Es la expresión de la voluntad de la autoridad, que motiva a la sociedad para optar por acciones que busquen el logro del Desarrollo Forestal Sustentable.

Económico: Es aquel mecanismo de estímulo y compensación de carácter monetario, que resulta en beneficio económico para los propietarios de bosques y tierras forestales.

Tributario: Aquel o aquellos tratamientos especiales que se identifican como exenciones de tasas e impuestos en la Ley.

Social: Es la ayuda orientada a la organización y capacitación proveniente del gobierno central o seccional.

Legal: Cualquiera de los mencionados anteriormente, si constan expresados en una ley.

1.2.2.2 Procedencia con el tiempo

Temporal: Cuando se considera que las metas a alcanzar pueden ser definidas para un tiempo determinado, por ejemplo el cumplimiento de un plan nacional de forestación.

Permanente: Cuando el propósito sea inherente a la consecución de un objetivo permanente, por ejemplo el manejo forestal sustentable de una zona declarada como de uso forestal.

1.2.2.3 De acuerdo a los niveles de resolución

Gobierno Central: Cuando en el marco de sus atribuciones, el gobierno en representación del Estado siguiendo los procedimientos reglamentarios, establece los mecanismos de motivación para que la sociedad involucrada opte por el Desarrollo Forestal Sustentable y de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, el ejercicio de la tutela estatal sobre el

¹¹ FAO-PROFORESTAL. Estrategia del PAFE para el desarrollo sustentable de la industria forestal. Quito-Ecuador. Documento de trabajo. Mayo 2009

ambiente y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su preservación, se articulará a través de un sistema nacional descentralizado de gestión ambiental, que tendrá a su cargo la defensoría del ambiente y la naturaleza a través de la gestión concurrente y subsidiaria de las competencias de este sector, con sujeción a las políticas, regulaciones técnicas y control de la autoridad ambiental nacional, de conformidad con lo dispuesto en la ley.

Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales: Cuando en el marco de las atribuciones que le confiere el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización¹² y en función de sus competencias asumidas, establece los mecanismos de motivación para que la sociedad involucrada opte por el Desarrollo Ambiental - Forestal Sustentable y éstas se realizarán en el marco del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental y en concordancia con las políticas emitidas por la autoridad ambiental nacional. Además, en el artículo 136, del código antes mencionado establece que: *“Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales promoverán actividades de preservación de la biodiversidad y protección del ambiente para lo cual impulsarán en su circunscripción territorial programas y/o proyectos de manejo sustentable de los recursos naturales y recuperación de ecosistemas frágiles; protección de las fuentes y cursos de agua; prevención y recuperación de suelos degradados por contaminación, desertificación y erosión; forestación y reforestación con la utilización preferente de especies nativas y adaptadas a la zona; y, educación ambiental, organización y vigilancia ciudadana de los derechos ambientales y de la naturaleza. Estas actividades serán coordinadas con las políticas, programas y proyectos ambientales de todos los demás niveles de gobierno, sobre conservación y uso sustentable de los recursos naturales.”*¹³

Gobierno Autónomo Descentralizado Regional: Cuando en el marco de las atribuciones que le confiere el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización y en función de las competencias asumidas establece los mecanismos de motivación para que toda la comunidad se involucre en la Gestión Ambiental y Forestal.

Comunidad: Cuando a la sociedad comunal rural propietaria de bosque, se impone un esquema de autoayuda que fomente el Desarrollo Forestal Sustentable y la conservación y recuperación de los ecosistemas

¹² Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización. Publicado en el Registro Oficial N° 303, de 19 de octubre de 2010.

¹³ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización , Idem

1.2.3 Según Ronnie del Camino Velozo

Los incentivos se los puede agrupar en directos e indirectos.

1.2.3.1 Incentivos Directos

*“Los incentivos directos consisten en el reparto de costos ya sea en especie o dinero, el crédito subvencionado, incentivos fiscales como impuestos, la reducción de la incertidumbre garantizando los préstamos, seguros, acuerdos de protección forestal, seguridad de la tenencia de la tierra, etc. Se puede clasificar como incentivos directos la información sobre el mercado, la extensión, asistencia técnica y educación, la investigación y la capacitación”.*¹⁴ En resumen, son aquellos dados directamente a la comunidad a cambio de realizar determinadas prácticas de conservación y de reforestación. Por lo general tienen efectos inmediatos en las comunidades. Según este autor, los incentivos directos se pueden clasificar a su vez en directos en dinero, en especie y mixtos.

En Dinero	En Especie	Mixtos
1. Subsidios 2. Pago Jornales 3. Subvenciones 4. Créditos 5. Fondos Rotatorios 6. Convenios Costo Compartidos	1. Ayuda de alimentos 2. Aporte insumos agrícolas 3. Aporte herramientas y Equipos 4. Aporte insumos viviendas, Escuelas, y construcciones Comunitarias 5. Aporte insumos para Carreteras 6. Aporte insumos sistemas de Riego 7. Aporte alimentos ganado y otros animales 8. Aporte animales de trabajo y Producción 9. Asignación bosques públicos	1. Diferentes combinaciones en Dinero y especie

Fuente: Adaptado de De Camino, 1985.

¹⁴ DEL CAMINO VELOZO Ronnie. Incentivos para la participación de la comunidad en programas de conservación. Idem, página 52 - 53

1.2.3.2 Incentivos Indirectos

Mientras que los incentivos indirectos son generalmente expresiones legales y reglamentarias de una política encaminada a beneficiar a las comunidades que se incorporan a los planes y proyectos de conservación y reforestación. Según este autor, los incentivos indirectos se pueden clasificar a su vez en indirectos fiscales, de servicio y sociales.

Fiscales	De Servicio	Sociales
1. Exenciones tributarias 2. Deducciones tributarias 3. Avals, garantías y seguros 4. Tarifas, precios de insumos y productos 5. Seguridad de Tenencia	1. Asistencia técnica 2. Mercadeo y almacenamiento 3. Vías de acceso 4. Educación y capacitación 5. Maquinaria y equipos	1. Dotación de servicios 2. Construcciones comunitarias 3. Organización de la comunidad

Fuente: Adaptado de De Camino, 1985.

1.2.4 Según Instrumentos de Política de un Gobierno

Cuando se ha considerado a los incentivos como instrumento de política que el gobierno puede emplear, tales instrumentos pueden ser divididos de manera general en:¹⁵

1.2.4.1 Legislativos Administrativos

También llamados por algunos autores “enfoque de comando y control”, y son parte de la legislación pública. Explícitamente definen los límites a una acción individual. Estos instrumentos son imperativos y no dejan elección y son, sin embargo, considerados como incentivos.

1.2.4.2 Financieros

Los instrumentos fiscales y de precios se refieren a toda clase de incentivos financieros implementados por el gobierno para inducir reacciones de comportamiento que son benignas para el ambiente. Ellas pueden incluir incentivos temporales para simular nuevos comportamientos, o la creación de una función de bienes públicos que no pueden ser directamente comercializados. En un estudio realizado por del Banco Interamericano

¹⁵ GUZMAN Edmidia. Incentivos Forestales. San Salvador, 1998, página 5 y 6 .Internet: Internet: http://www.cedaf.org.do/eventos/forestal/Legislacion/Incentivos/El_Salvador.pdf Acceso: 15 de octubre de 2010 Acceso: 14 de enero de 2011.

de Desarrollo, los resultados indicaron que los incentivos financieros se justifican siempre y cuando sean temporales.

1.2.4.3 Regulación Privada

Por estimulación de las regulaciones privadas, el gobierno crea las condiciones para las acciones de individuos o grupos y promueven acuerdos directos o negociaciones entre ellos. Generalmente este tipo de regulaciones requiere derechos de propiedad bien definidos y un sistema de tenencia de la tierra que permita que funcionen diferentes permisos de comercialización y arreglos de probabilidad. Estos instrumentos se parecen a los instrumentos legislativos o administrativos pero a diferencia de ellos, éstos pueden ser categorizados como incentivos porque dan a los actores económicos la elección de arreglar los acuerdos. El gobierno apenas asegura que las condiciones prevalecientes hagan los arreglos privados posibles.

1.2.4.4 Sociales

Los instrumentos sociales no pueden influenciar directamente en ningún cambio de comportamiento, pero pueden persuadir a individuos, comunidades o corporaciones a comportarse de una manera socialmente aceptable. Esos instrumentos incluyen actividades como extensión, capacitación, información, entre otras. Pueden ser considerados como mecanismos para incrementar información y reducir costos de transacción.

Por otra parte, el objetivo de implementar incentivos forestales es estimular el cultivo de especies forestales y el manejo sostenible de bosques o plantaciones forestales. Además, se debe tomar en cuenta que los beneficios de cualquier sistema de incentivos deben tener mayor incidencia para la sociedad que para un grupo privado.

En resumen, los incentivos financieros son básicamente de corto plazo e influyen en decisiones directamente vía los costos y beneficios de los agentes económicos. Los instrumentos de regulaciones privadas y sociales son de largo plazo y son más estructurales; se denominan marco de incentivos.

1.3 Clases de Incentivos Forestales

Para aportar al desarrollo y rentabilidad de la actividad forestal, se han aplicado diversos tipos de incentivos, en forma de donaciones, préstamos baratos, trato fiscal favorable,

asesoramiento por debajo del costo actual o asesoramientos gratuitos, provisión de bienes públicos y medidas de apoyo.

Los incentivos forestales pueden ser un mecanismo muy poderoso para impulsar la forestación y el manejo mejorado de los bosques al aumentar la rentabilidad de esas actividades. Según, Adrian Whiteman, funcionario de Food and Agriculture Organization of the United Nations FAO, menciona que se han adoptado muchos enfoques distintos para colmar la brecha existente entre la rentabilidad financiera del sector forestal y algunos de los beneficios más amplios de los bosques. De entre ellos, *“los incentivos forestales son un método que se utiliza desde hace tiempo y, al parecer, es el más eficaz hasta la fecha”*.¹⁶

En el proceso de identificación de los incentivos forestales, es conveniente evaluar los estímulos y alicientes aplicados, tomando en cuenta las características socioeconómicas y ambientales del Ecuador para poder alcanzar un evidente avance en el desarrollo forestal. Es por esta razón que, antes de enumerar taxativamente las clases de incentivos forestales es importante tener en cuenta ciertos aspectos que nos sugiere Edmidlia Guzmán Medrano¹⁷ en un estudio “Incentivos Forestales” como son por ejemplo: para qué zonas estarán orientados los incentivos o si se aplicarán a todo el territorio nacional; los incentivos deben estar interdiseñados para asegurar la continuidad de las acciones en el tiempo, aún después de cesar el incentivo, es decir que las acciones sean sostenibles; que un plan de incentivos debe tener un marco legal muy claro y preciso, así como contar con la reglamentación correspondiente, para que los beneficiarios directos reconozcan la garantía legal en que respaldar sus acciones y sepan que el Estado cumplirá lo establecido; los incentivos deben ser realistas y explícitos, para que todos los involucrados tengan claro cuales serán las reglas y procedimientos para acceder al sistema de incentivos; debe existir la dotación de recursos de los incentivos; los incentivos deben complementarse entre sí y deben ser promocionados para que se haga uso de ellos; y finalmente, se debería contar con una institución coordinadora de todo el proceso con suficiente capacidad instalada en cuanto a personal y administración, sin que sea una super institución que incremente los costos, porque entonces los incentivos no serían rentables socialmente.

¹⁶ WHITEMAN, Adrian. El dinero no crece en los árboles: Perspectivas de rentabilidad del sector forestal. FAO. Internet: <http://www.fao.org/docrep/005/y4744s02.htm>. Acceso: 24 de febrero de 2011.

¹⁷ GUZMAN Edmidlia. Incentivos Forestales. Ibidem, páginas 6 y 7.

1.3.1 Incentivos Forestales encontrados en Leyes Forestales

Las leyes forestales como se dijo anteriormente deben ser revisadas para disponer de referentes en la construcción de los incentivos que aporten al desarrollo sustentable. Algunos de los incentivos que he encontrado son los siguientes:

1.3.1.1 Líneas de Crédito son el enlace para financiar la forestación de hasta un porcentaje de la inversión forestal.

1.3.1.2 Expedición y Suscripción de Certificados para la Conservación de Bosques que promueve la Conservación del Bosque Natural a cambio de algún incentivo como puede ser dinero, este es el caso del Programa Socio Bosque.

1.3.1.3 Expedición de Normas de Fomento Forestal que promueven las plantaciones forestales de carácter productor y la producción forestal mediante cadenas productivas.

1.3.1.4 Exoneración de Impuestos como por ejemplo el impuesto a la propiedad rural de los terrenos aptos para la forestación y reforestación, mientras dure la plantación.

1.3.1.5 Financiamiento para el Pago de Servicios Ambientales que promueven la conservación a través del financiamiento en su gran mayoría, de la cooperación internacional.

1.3.2 Clasificación taxativa de Incentivos Forestales

Según un estudio realizado por el Ministerio del Ambiente, la Unión Europea y la Corporación de Manejo Forestal Sustentable¹⁸ a los incentivos forestales se los puede clasificar en dos grupos:

1.3.2.1 Económicos

1.3.2.1.1 Certificados

1.3.2.1.2 Bonificaciones

1.3.2.1.3 Créditos

¹⁸ MINISTERIO DEL AMBIENTE, UNIÓN EUROPEA y COMAFORS. Guía para la implementación de Incentivos para el Desarrollo Sustentable en el Ecuador. Noviembre 2008, página 19.

1.3.2.2 Tributarios

1.3.2.2.1 Exención de impuesto

Como se puede evidenciar, los incentivos más utilizados actualmente se relacionan con las variables económicas y tributarias, mientras que los campos de acción se orientan con preponderancia a la repoblación forestal, específicamente al establecimiento de plantaciones. También se enfocan en la producción de sistemas combinados, a la protección y a la recuperación de suelos.

Por lo tanto, el propósito de los incentivos forestales es determinar e implementar estímulos destinados a obtener la utilización racional de los mismos; así como crear beneficios que promuevan la producción y manejo sustentable del recurso forestal.

1.4 Situación del Ecuador en Materia de Incentivos

Es importante resaltar el hecho de que no ha existido mayor acción en el campo de la reforestación en el Ecuador, por falta de apoyo de los anteriores gobiernos a tan importante tema y de esfuerzo por parte de la industria de cubrir sus necesidades de materia prima. Las actividades de forestación y reforestación han sido muy limitadas y en total, hasta 1995 las plantaciones establecidas contabilizan ciento cuarenta mil cuarenta y cinco hectáreas (140.045 ha). En los últimos años se han establecido más plantaciones que se estiman en ciento sesenta mil hectáreas (160.000 ha). Actualmente se cuenta con una forestación anual aproximada de cinco mil hectáreas (5.000 ha) realizadas exclusivamente por el sector industrial.¹⁹

Es necesario mencionar que la demanda de productos forestales es cada vez mayor, motivo por el cual es necesario iniciar planes masivos de repoblación forestal. El consumo anual de madera para la industria ecuatoriana que está compuesta por empresas de muebles, de construcción, tableros, carpinterías, entre otras según un dato entregado por la Corporación para el Manejo Forestal Sostenible COMAFORS²⁰ es de más de tres millones de metros cúbicos (3`000.000 m³); y las necesidades de leña y carbón para la población rural, según el últimos censo de vivienda realizado en el año 2010 es de dos punto cuatro millones de metros cúbicos (2`400.000 m³). En su mayor

¹⁹ Datos estadísticos proporcionados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, a través de la Subsecretaría de Producción Forestal

²⁰ COMAFORS, Corporación para el Manejo Forestal Sostenible, www.comafors.org

parte, estos recursos provienen del bosque nativo, el cual se halla permanentemente bajo presión.

Actualmente, el país importa alrededor de ciento cincuenta millones de dólares (\$150`000.000 USD) anuales en diferentes tipos de papel y cartón, generando una balanza comercial negativa en los productos de madera. Por tal motivo, es necesario que Ecuador desarrolle planes masivos de forestación y reforestación, para establecer plantaciones forestales que nos permita producir pulpa para elaborar papel, además de abastecer al mercado nacional e internacional de otros productos forestales, disminuyendo de esta manera la presión sobre los bosques nativos.

Según el Ministerio del Ambiente, en un estudio realizado por la Dirección Nacional Forestal en el año 2008, se estableció que el Ecuador posee una superficie de tres millones seiscientos ochenta mil hectáreas (3´686.000 ha) aptos para la forestación y reforestación con fines productivos.

El gobierno del presidente Rafael Correa ha creado la Subsecretaría de Producción Forestal del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, para que ejecute la parte de forestación y reforestación con fines forestales y de agroforestería del Plan Nacional de Forestación y Reforestación, mientras que el Ministerio del Ambiente deberá ejecutar la parte del Plan de Conservación del Bosque Nativo a través de la Dirección Nacional Forestal, como se mencionó anteriormente.

Sin embargo, en referencia al tema específico sobre incentivos para el Desarrollo Sustentable en Ecuador se debe reconocer que en nuestro país existen establecidos en la Ley actual algunos incentivos que a criterio del sector forestal público y privado no son aún suficientes para alcanzar el objetivo propuesto.

1.4.1 Estrategias por parte del Gobierno para Identificar Incentivos

El la Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable²¹ y las Estrategias Específicas de Fomento y Financiamiento para el Manejo Forestal Sustentable²² elaboradas por el

²¹ Ministerio del Ambiente. Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable. Internet: www.magap.gob.ec/mag01/index.php?option=com_docman Acceso: 12 de noviembre de 2010

Ministerio del Ambiente, se han identificado algunos incentivos, los cuales deben ser aplicados por el Gobierno Central y han sido clasificados de acuerdo a su tipo: político, económico, tributario y social.

1.4.1.1 *Dentro del Ámbito Político se identificaron los siguientes incentivos:*

- 1.4.1.1.1 Debe existir una legislación clara y coherente.
- 1.4.1.1.2 Declarar como Política de Estado al Ecuador como un “PAÍS FORESTAL”.
- 1.4.1.1.3 Seguridad en la tenencia de tierras. Los consejos municipales y distritales establecerán los procedimientos de titularización administrativa a favor de los poseedores de predios que carezcan de título inscrito, en los casos previstos en Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización.
- 1.4.1.1.4 Creación de centros de investigación a través de las universidades.

1.4.1.2 *Dentro del Ámbito Económico se identificaron los siguientes incentivos:*

- 1.4.1.2.1 Identificación de activos que pueden ser titularizados, asociados a flujos de ingresos futuros que sirven como garantía del proceso.
- 1.4.1.2.2 Apoyo y subvención del 50%, 70% y hasta 90% del costo el proyecto forestal, dependiendo de su objetivo.
- 1.4.1.2.3 Reducción de los costos de trámites para el aprovechamiento de manejo forestal.
- 1.4.1.2.4 Creación de vías de acceso a las plantaciones o sitios aledaños.
- 1.4.1.2.5 Tasas de interés preferenciales para los créditos forestales.

1.4.1.3 *Dentro del Ámbito Tributario se identificaron los siguientes incentivos:*

- 1.4.1.3.1 Exoneración de impuestos.
- 1.4.1.2.2 Reinversión del 50% de impuesto a la renta en proyectos forestales.
- 1.4.1.2.3 Liberación de impuestos en insumos y productos.

²² Ministerio del Ambiente. Fomento y Financiamiento para el Manejo Forestal Sustentable. Internet: http://www.cifopecuador.org/uploads/docs/Direccion_Nacional_Forestal.pdf Acceso: 29 de noviembre de 2010

1.4.1.4 Dentro del Ámbito Social se identificaron la necesidad de brindar programas de asistencia técnica:

En la Estrategia, se identificó también que el sector privado debe fomentar la inversión compartida con las comunidades, con el fin de aportar al desarrollo forestal. En relación a los incentivos antes mencionados, se evidencia que el mayor número de éstos, tienen un nivel de resolución que le corresponde al Gobierno Central o por una combinación de éste y el sector privado, pero no aplica para los niveles como los gobiernos provinciales, los municipios, juntas parroquiales y comunidades.

En Ecuador, los incentivos forestales han sido establecidos en la Ley Forestal y de Conservación de las Áreas Naturales y Vida Silvestre²³, en el Capítulo IX, en sus artículos 54, 55 y 56. El artículo 54, de la ley antes mencionada establece que, *“las tierras forestales cubiertas de bosques o vegetación protectores naturales o cultivados, las plantadas con especies madereras y las que se dedicaren a la formación de cualquier clase de bosques que cumplan con las normas establecidas en esta ley, gozarán de exoneración del pago del impuesto a la propiedad rural”*. Esta exoneración dependerá siempre y cuando se reforeste para conservación como lo establece el artículo 520, literal f) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización.

También se prevé que las empresas de aprovechamiento forestal integral cuyas plantas industriales se instalen en áreas de producción de la materia prima, gozarán de los respectivos beneficios contemplados en la Ley de Fomento Industrial para estos casos, siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 55, de la Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales.

En cuanto a la tenencia de la tierra, la Ley en su artículo 56, establece que *“las tierras forestales de propiedad privada cubiertas de bosques protectores o de producción permanente y aquellas en las que se ejecuten planes de forestación o reforestación, no serán afectadas por la Reforma Agraria”*.

Adicionalmente, la Ley Forestal original del año 1981, contempló la reinversión en forestación y reforestación, de un porcentaje del impuesto a la renta generado por personas jurídicas. La disposición fue derogada por la Ley de Presupuestos del Sector Público.

²³ Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.

Publicada en el Registro Oficial N° 64, de 24 de agosto de 1981 y su última codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 418, de 10 de septiembre de 2004.

Además de estos artículos, se describen otras leyes secundarias en las que se definen algunos tipos de incentivos forestales:

Ley de Minería²⁴: En sus artículos del 78 al 84 señalan la necesidad de reforestar como elementos de mitigación, control, rehabilitación y compensación por los impactos causados por la actividad minera.

El Consejo Nacional de Electricidad: Al constituirse en una autoridad de aplicación ambiental responsable en los planes de manejo aprobados, como parte de un estudio que realizó sobre los Impactos Ambientales para la infraestructura eléctrica, se diagnosticó que hay que contemplar actividades de cobertura forestal en la cuenca hidrográfica que beneficie a la plantación, para lo cual se debe proceder con procesos de participación con comunidades y gobiernos autónomos descentralizados.

El Banco del Estado considera el financiamiento de proyectos de manejo de cuencas hidrográficas y áreas protegidas y para actividades de reforestación. El financiamiento está dirigido a los gobiernos seccionales y empresas públicas.

Desde el punto de vista de las acciones de los gobiernos autónomos descentralizados, éstos pueden optar por asumir las competencias forestales, como lo establece el denominado “Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental”, y para su financiamiento se dispone de varios mecanismos como la contribución que puede ser dirigida a proyectos de reforestación para el beneficio comunal.

Se abre también la posibilidad de que los gobiernos autónomos descentralizados cantorales en base al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización y en el marco del proceso descentralizador, emitan ordenanzas que propendan al mejoramiento de la calidad ambiental, con programas y proyectos que puedan orientarse al manejo forestal sustentable.

1.4.2 Programa Socio Bosque

Por otra parte, el Ministerio del Ambiente ha implementado el incentivo “Socio Bosque”²⁵. Este programa consiste en proveer un incentivo al campesino y comunidades indígenas

²⁴ Ley de Minería. Publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 517, de 29 de enero de 2009

que se comprometan voluntariamente a la conservación y protección de los bosques nativos. Este proyecto es de ingreso voluntario y tiene cuatro metas principales que son:

- 1.4.2.1 Conservar aproximadamente 4 millones de hectáreas de bosque nativo en especial los que se encuentran en riesgo de deforestación.
- 1.4.2.2 Promover de servicios ambientales a los bosques nativos.
- 1.4.2.3 Mejorar el ingreso de las poblaciones rurales propietarias de bosques nativos
- 1.4.2.4 Posicionar al país como pionero a nivel internacional con un plan nacional de reducción de emisiones de carbono por deforestación evitada.

Con el Programa Socio Bosque se espera que los propietarios de Bosques Nativos puedan ser parte de este programa. No obstante, existe una priorización para el ingreso al programa que viene dado por factores como bosques en riesgo de deforestación, bosques que estén menos representados en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y poblaciones con bosques en alta situación de pobreza.

Considerando estos criterios de selección y el número de hectáreas de bosques se establece incentivos de hasta \$30,00 USD dólares por hectárea al año. El Ministerio del Ambiente controla la conservación de los bosques nativos a través de imágenes satelitales y monitoreos aleatorios en terreno. En caso de incumplimiento de las obligaciones que se establece en el contrato, se procede a la suspensión del incentivo y a las demás sanciones que en el contrato se establezcan.

1.4.3 Plan Nacional de Forestación y Reforestación

Además, el Gobierno ha dotado de fondos a los dos Ministerios involucrados para apoyar al Plan Nacional de Forestación y Reforestación que tiene como meta principal forestar y reforestar un millón de hectáreas en veinte años. Este plan considera prioritario implementar tres programas principales:

- 1.4.3.1 Programa de Plantaciones de Protección y Conservación, orientado principalmente a la recuperación y mejoramiento de cuencas hidrográficas.

²⁵ Programa Socio Bosque. Internet: www.ambiente.gov.ec. Acceso: 1 de marzo de 2011

1.4.3.2 Programas de Forestería Social y Agroforestería, que incluyen la forestación de linderos y sistemas agrosilvopastoriles.

1.4.3.3 Plantaciones comerciales e industriales, con el objetivo de generar materias primas para la industria, construcciones rurales y otras.

El Plan Nacional de Forestación y Reforestación tiene varios beneficios sociales, ambientales y económicos. Los beneficios sociales son los que generan plazas de trabajo directos e indirectos, hay reducción de la migración campo ciudad lo que genera mayor estabilidad e integración familiar. Los beneficios ambientales son la reforestación en plantaciones de protección, la reducción de la presión del bosque nativo y la captura de toneladas de dióxido de carbono. Los beneficios económicos son el incremento del producto interno bruto nacional y el incremento en las exportaciones del país.

A pesar de todos los incentivos legales mencionados anteriormente, estos no siempre se aplican en su totalidad, sobretodo dentro de un proceso de descentralización. Para concretar esta acción se debe tener el apoyo de un plan priorizado de incentivos para el desarrollo forestal sustentable, que nazca de las comunidades y de las organizaciones relacionadas con el.

CAPÍTULO II

Análisis de la Legislación Forestal e Incentivos en Ecuador y Otros Países de Centro y Sudamérica

El análisis del derecho comparado se convierte en el alcance y la razón de ser de las legislaciones en cuanto a sus diferencias y posibilidades de acercamiento que existan entre los diversos sistemas jurídicos. Esto permite la armonización y unificación progresiva del derecho, en este caso específico es el Derecho Ambiental - Forestal. Resulta difícil conocer y apreciar el derecho nacional sin considerar el derecho comparado. Esto me permitirá en esta disertación comprender el alcance de los problemas jurídicos y obtener mayor sensibilidad para resolverlos, perfeccionar los instrumentos que se le han proporcionado al utilizar experiencias y conocimientos derivados de otros sistemas jurídicos.

Los países Latinoamericanos disponen, en mayor o menor grado, de un marco orientador para el manejo sustentable de sus recursos forestales y de biodiversidad, conocido con el nombre genérico de “programas forestales nacionales”. Bajo diferentes denominaciones según la nación, estos planes son producto de procesos participativos donde los principales actores que dependen de recursos forestales, han hecho valer sus puntos de vista y así tratar de desarrollar al sector forestal en las próximas décadas. En los cinco países que he tomado de referencia para analizar, el plan, programa o estrategia son considerados en términos generales, como una política ambiental a largo plazo.

Los instrumentos de política forestal, legislación e instituciones, en el último quinquenio han sufrido cambios significativos. En lo que respecta al marco normativo forestal Chile y Uruguay estrenaron nueva legislación sobre los recursos forestales en general, o bien sobre bosques nativos o servicios ambientales forestales. Por otra parte, la institucionalidad forestal ha ido pasando rápidamente de un esquema donde los organismos forestales gubernamentales fueron durante décadas la fuerza dominante del sector, a una institucionalidad más plural, en donde el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil pasan a desempeñar un papel fundamental en la ordenación sostenible de los recursos forestales de los países, poniendo énfasis los primeros, en aspectos económicos, y los segundos, en asuntos sociales y ambientales. La aparición de nuevos actores han hecho que la institucionalidad del sector sea más compleja,

provocando también un cambio de equilibrio entre ellos. En este segundo capítulo presentaré una rápida descripción del programa forestal nacional y la institucionalidad pública forestal de cada país, así como realizaré un análisis de normativa concordante con los temas forestales y ambientales, algunos planes de manejo forestal, procesos de aprobación, supervisión y control forestal.

Con relación a este análisis, la revisión he tomado como bases las leyes forestales vigentes de los países comparados y haré una excepción a esta premisa, en los casos en que se encuentra vigente otra ley de igual jerarquía y relevancia para el estudio. En este caso específico es la Ley de Recuperación sobre Bosque Nativo y Fomento Forestal chilena. No obstante, al tener un desarrollo importante en lo relacionado con incentivos y fomento a la actividad forestal, se han tomado referencias secundarias para tenerlas en cuenta en la revisión comparativa de dicho tema.

Adicionalmente, este capítulo reconoce la existencia de procesos en marcha para la formulación de nuevas leyes forestales como es el caso de Ecuador.

2.1 Ecuador

Considerada como la Política Forestal de largo plazo, el Plan Nacional de Forestación y Reforestación y la Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable, propone en esencia valorizar los bosques nativos, reconociendo la importancia para la sociedad de sus bienes y servicios ambientales forestales, al expresar textualmente en su introducción “los programas y acciones estarán orientados a una mejor valoración de los bosques y servicios ambientales que éstos proveen y hacia la implementación del manejo sustentable del bosque nativo”. Propone además la incorporación de una decisiva participación social en la gestión del Estado ecuatoriano.

La institucionalidad forestal pública del nuestro país está representada por la Dirección Nacional Forestal y la Subsecretaría de Producción Forestal ambas dependientes del Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca respectivamente. Estos dos Ministerios están encargados de diseñar políticas ambientales y forestales; y coordinar las estrategias, proyectos y programas para el cuidado de los ecosistemas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

La Dirección Nacional Forestal es la responsable de la gestión forestal para la conservación y uso sustentable de los bosques en el Ecuador, trabaja esencialmente a través de cuatro líneas de acción que son: bosques de protección, control forestal, normativa forestal y desarrollo forestal sustentable. Por otra parte, la Subsecretaría de Producción Forestal tiene como línea de acción principal la regulación para la producción forestal para fines comerciales y de agroforestería.

La Política de Producción Forestal Nacional se orienta al incremento de las plantaciones para garantizar el abastecimiento de madera al mercado local e internacional y disminuir la presión sobre los bosques nativos, fortaleciendo así el manejo sustentable en el país.

En materia ambiental y forestal, entre otros cuerpos normativos más relevantes están los siguientes:

2.1.1 Constitución de la República del Ecuador

2.1.2 Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre y su reglamento

2.1.3 Plan Nacional de Forestación y Reforestación

2.1.1 Constitución de la República del Ecuador

Vigente en el país desde octubre de 2008, aquí se estableció en el artículo 3, numeral cinco como deberes primordiales del Estado *“Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y riquezas, para acceder al buen vivir”*; y, en el artículo 3, numeral 7: *“Proteger el patrimonio natural y cultural del país”*. Además, en el artículo 14, se reconoce y garantiza a las personas los siguientes derechos *“A vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y buen vivir, sumak kawsay”* y *“declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la preservación del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados”*.

Por primera vez en el mundo, una Constitución reconoce la importancia del tema ambiental y es el capítulo segundo del Título VII Biodiversidad y Recursos Naturales, el que muestra en toda su dimensión, la importancia asignada al tema ambiental. En 21 artículos de este cuerpo legal, desde el artículo 395 hasta el artículo 415 se explicitan diferentes aspectos del tema entre los que se destacan: naturaleza y ambiente,

biodiversidad, patrimonio natural y ecosistemas, recursos naturales, suelo, agua y biosfera, ecología urbana y energías alternativas.

El artículo 395, reconoce un conjunto de principios ambientales que señalan expresamente que: *“el Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración presentes y futuras”*. Otro de los principios ambientales en este mismo artículo es el que reconoce que *“el Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales”*.

El artículo 400, señala a su vez que: *“el Estado ejercerá la soberanía sobre la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional. Se declara de interés público la conservación de la biodiversidad y todos los componentes, en particular la biodiversidad agrícola y silvestre y el patrimonio genético del país”*. El artículo 406 establece que: *“El Estado regulará la conservación, manejo y uso sustentable, recuperación y limitaciones de dominio de los ecosistemas frágiles y amenazados...”*; finalmente, el artículo 414 indica que: *“el Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante la limitación de emisiones de gases efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica y para la conservación de los bosques y vegetación, y protegerá a la población en riesgo”*.

2.1.2 Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre

Esta ley regula conjuntamente los recursos forestales y de fauna silvestre. No contiene mención de principios explícitos, sin embargo, se encuentran varios artículos y en general, del texto de la ley, se entiende que está orientada al mayor aprovechamiento de recursos, siempre que sea racional y su adecuado manejo, con un eje transversal de conservación.

La ley contempla definiciones vinculadas con el desarrollo forestal. Entre los diferentes tópicos están aquellos de conservación, pues determina exactamente, los parámetros bajo los que el manejo y aprovechamiento deben realizarse, es decir, actividades de protección, rehabilitación, fomento y aprovechamiento racional de los recursos naturales

renovables, de acuerdo con principios y técnicas que garanticen su uso actual y permanente.

La institucionalidad del manejo y aprovechamiento forestal gira alrededor de los Ministerios del Ambiente y de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca señalados en páginas anteriores. Se establece la participación obligatoria de la sociedad civil, a través de programas de servicio para estudiantes de colegio, en tareas de reforestación básicamente.

Para el ordenamiento, manejo y aprovechamiento, se refiere mayormente a las tierras que constituyen el Patrimonio Forestal del Estado. Sin embargo, también hace referencia a tierras privadas como un tema obligatorio.

La regulación del aprovechamiento se enfoca a los bosques estatales de producción permanente. Adicionalmente, la ley prevé un régimen de protección a la industria local, pues establece que la importación de materia prima y productos forestales requieran autorización; y, además las obligaciones de los productores industrializados de adquirir materia prima a aquellos no industrializados. Alto nivel de control en lo referente a transportación de madera y otros productos forestales. Para la conservación, se establecen medidas como la obligatoriedad de cubrir los daños que se generen con el desarrollo de otras obras, y el establecimiento de zonas de protección.

De acuerdo a los incentivos técnicos y crediticios para grupos especiales, promoción de empresas que orienten a cumplir objetivos de la ley, exoneración al pago del impuesto a la propiedad rural, y excepción de inclusión de tierras en la reforma agraria. Establece mecanismos de financiamiento explícito a través de la creación de un “Fondo Forestal” constituido por ingresos de diversas fuentes como se establece en el artículo 77 de esta Ley: *“Los recursos señalados en los dos artículos precedentes se depositarán en la Cuenta Especial que se denominará “Fondo Forestal”, la que se abrirá en el Banco Central del Ecuador, y se invertirá exclusivamente en programas de forestación y reforestación, conservación, manejo forestal, industrialización, capacitación, investigación y administración de áreas naturales y de vida silvestre, de conformidad con el distributivo que será elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas y aprobado por la Comisión Especializada Permanente de lo Tributario, Fiscal y Bancario del Congreso Nacional.”*

Finalmente, se refiere a varios temas como reglas para grupos especiales, precios de referencia para madera como materia prima; normas sobre la exportación e importación,

regulaciones sobre incendios, plagas, enfermedades y riesgos; obligaciones de propietarios y contratistas, seguro forestal y regulaciones sobre áreas Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

Mediante Decreto Ejecutivo N° 346, de abril de 2000, se efectuó reformas sustanciales al Reglamento de Aplicación de la Ley Forestal, al incorporar en el marco legal que rige el sector forestal los siguientes criterios básicos de manejo forestal sustentable: “sustentabilidad de la producción, mantenimiento de la cobertura boscosa, conservación de la biodiversidad, corresponsabilidad en el manejo y reducción de los impactos ambientales negativos”. Conforme a estos criterios, el Ministerio del Ambiente emitió Normas para el Manejo Forestal Sustentable²⁶, instrumento legal orientado a mejorar el aprovechamiento de la madera del bosque húmedo tropical y su control, sobre la base de indicadores verificables correspondientes a cada uno de los criterios mencionados. Con esto se establece una base sólida para estimular la ordenación sostenible de los bosques naturales e impedir la extracción ilegal.

2.1.3. Plan Nacional de Forestación y Reforestación

Este Plan propuesto nace como resultado del estudio “Apoyo a Planes Nacionales de Reforestación Ambientalmente Amigable” realizado por el Ministerio del Ambiente, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación de Promoción de las Exportaciones. Los beneficios de este programa se plantearon en el capítulo anterior.

En conclusión, la actual Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y de Vida Silvestre Codificada, requiere ser actualizada, lo que implica considerar los compromisos que el Estado debe aplicar en el marco de los convenios internacionales. Actualmente se ha iniciado un proceso para estructurar la propuesta de una Nueva Ley Forestal de carácter reservado donde están participando todos los actores involucrados del sector forestal, el cual está en sintonía con la Constitución del país en donde se pone mucho hincapié en los temas ambientales y de biodiversidad.

²⁶ Norma para el Manejo Forestal Sustentable. Acuerdo Ministerial N° 131, de 12 de enero de 2001 reformulado con el Acuerdo Ministerial N° 039 de 4 de junio de 2004, publicado en el Registro Oficial N° 399, de 16 de agosto de 2004.

2.2 Chile

Dentro de los lineamientos programáticos de la Política Agroalimentaria y Forestal 2006-2011, tres de sus cinco ejes están relacionados con el sector forestal. Estos son: adecuar y modernizar la institucionalidad pública silvoagropecuaria; promover el uso sustentable de los recursos naturales renovables y la protección de la biodiversidad; y, contribuir a ampliar y diversificar la matriz energética del país, promoviendo fuentes renovables.

Con el propósito de disponer de una Política Forestal Nacional explícita, en 2008 se entregó, a consideración del Ministerio de Agricultura chileno, una propuesta de política forestal preparada en conjunto con el Colegio de Ingenieros Forestales, organizaciones no gubernamentales y el sector privado forestal, contando para ello con el apoyo del Mecanismo de Programas Forestales Nacionales de Food and Agriculture Organization of the United Nations FAO.

En Chile, la institucionalidad forestal pública está representada por la Corporación Nacional Forestal CONAF y el Instituto Forestal INFOR, entidades dependientes del Ministerio de Agricultura. La Corporación Nacional Forestal es una entidad de derecho privado con oficinas y agencias en todas las regiones y provincias del país y su principal tarea es administrar la política forestal de Chile y fomentar el desarrollo del sector forestal. Su objetivo general es contribuir al desarrollo del país a través de la conservación del patrimonio silvestre y el uso sostenible de los ecosistemas forestales, para el desarrollo integral de la ciudadanía. Por su parte, el Instituto Forestal, como instituto tecnológico del estado de Chile, es una entidad de derecho privado con cinco sedes regionales y su objetivo principal es transferir conocimientos científicos y tecnológicos de excelencia, para el uso sostenible de los recursos y ecosistemas forestales y el desarrollo de productos y servicios derivados, así como generar información relevante para el sector forestal, en los ámbitos económico, social y ambiental.

El marco normativo medioambiental con relación a los recursos forestales establece en primer lugar a la Constitución Política de la República de Chile, actualizada en junio de 2009, en donde señala expresamente en su artículo 19, numeral ocho, del capítulo III. De los derechos y Deberes Constitucionales, *“el derecho de todas las personas a vivir en un medioambiente libre de contaminación”*. Además, indica que *“es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza”*. El segundo párrafo del

mismo numeral ocho, destaca a su vez que *“la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medioambiente”*. En el artículo 24, la Constitución asegura el derecho de propiedad y dispone que sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta limitación puede darse cuando lo elijan los intereses de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad pública y la conservación del patrimonio ambiental.

Habiendo incluido el tema ambiental en la Constitución, en el artículo 20 de la misma, se consagró una acción específica para la defensa del medioambiente, denominada “recurso de protección” que determina que los afectados en su derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, pueden acudir a la Corte de Apelaciones respectiva.

En materia ambiental y forestal, entre otros cuerpos normativos más relevantes están los siguientes:

2.2.1 Ley de Bosques de 1931

2.2.2 Decreto Ley de Fomento Forestal 701 de 1974

2.2.3 Ley sobre la recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal de 2008

2.2.1 Ley de Bosques de 1931²⁷

Se constituye en la primera iniciativa legal a nivel de Latinoamérica tendiente a fomentar y regular el uso de los recursos forestales. Entre los considerandos de la ley se destaca la importancia de los bosques para la protección y mejoramiento de los suelos, para la regulación del caudal de ríos, para la conservación de los recursos hídricos en general, como fuente de materia prima y de salud para la población. Esta ley puede considerarse también como el primer instrumento legal de una política de incentivos para el desarrollo forestal de Chile, puesto que eximió de impuestos territoriales por un periodo de 30 años, a las plantaciones establecidas en terrenos de aptitud preferentemente forestal chilena.

²⁷ Ley de Bosques. Decreto Supremo N° 4363, que entró en vigencia el 30 de junio de 1931.

2.2.2 Decreto Ley 701, Ley de Fomento Forestal de Chile

Para acelerar el crecimiento del sector forestal, en 1974, se emitió el decreto ley de Fomento Forestal, con el doble objeto de preservar los bosques existentes e incorporar nuevos terrenos al proceso de forestación. Este cuerpo normativo puede ser considerado uno de los de mayor trascendencia en el sector forestal chileno y que cambió su rumbo. El Decreto Ley 701 sufrió modificaciones mediante el Decreto Ley 2.565 de 21 de marzo de 1979 y mediante la Ley 19.561 de 16 de mayo de 1998.

La ley forestal chilena data del año de 1974. Contiene conceptos básicos de protección como sostenibilidad, procesos de degradación y desertificación, algunos de ellos producto de reformas posteriores. Tiene un doble objeto; por un lado, se alinea a la conservación; y por otro, se orienta a la inclusión de terrenos a procesos de reforestación. No se centra en la producción industrial y comercial masiva de productos maderables y no maderables.

Contiene definiciones importantes, así como procedimientos, incentivos y sanciones, para cumplir los fines mencionados y que giran en torno al manejo racional de los recursos forestales. No contempla explícitamente las figuras de participación, desconcentración o descentralización. De las definiciones, puede entenderse que existe una suerte de ordenamiento forestal, pues de ellas se desprenden diversas categorías, útiles para este fin, por ejemplo, la definición de bosques de protección, manifiesta la intención de la ley de dar paso a la recuperación de espacios forestales, en peligro por procesos de degradación.

Mediante este decreto ley, el Estado chileno promueve la forestación y su manejo a través de diferentes instrumentos económicos, tributarios y jurídicos; así mismo protege el recurso en la medida que cualquier “tala” o “explotación” se efectúe previa la aprobación de un plan de manejo y la reforestación compensatoria, en una superficie al menos igual a la cortada. La ley contempló tres tipos de incentivos:

2.2.2.1 Aquellos que garantizaron el derecho de propiedad, esto es la inexpropiabilidad de los terrenos de Aptitud Preferentemente Forestal según lo establece el artículo 3 de la ley en cuestión;

2.2.2.2 De carácter tributario, al dejar exentos de pagar el impuesto territorial a los terrenos de “Aptitud Preferentemente Forestal” que cuenten con plantaciones bonificadas;

2.2.2.3 Económicos, al bonificar por una sola vez y en una misma superficie las plantaciones forestales establecidas en terrenos de aptitud preferentemente forestal según el artículo 13, de la norma en mención.

Tanto los incentivos como las sanciones se orientan a fomentar el desarrollo forestal. Como se puede observar respecto de los incentivos, se incluyen exenciones de impuestos y bonificaciones por actividades de protección. No establece mecanismos de financiamiento. Además, las sanciones son por incumplimiento de planes de manejo, obligación de forestación y cortas no autorizadas en terrenos de aptitud preferentemente forestal. Pueden referirse a multas u obligación de reforestar.

En 1998 fue publicada la Ley 19.561, que modificó el Decreto Ley de Fomento Forestal. A través de esta ley, se amplió el periodo de aplicación de las bonificaciones forestales hasta el año 2010 y se pudo regular la actividad en suelos de aptitud preferentemente forestal e incentivar la forestación en suelos degradados, en especial por parte de los pequeños propietarios forestales.

En estos 37 años se han establecido más de dos millones de hectáreas de plantaciones que son la base del desarrollo alcanzado por esta industria, pasando el sector forestal a constituirse en el segundo exportador del país y el primero basado en un recurso natural renovable.

Otro cuerpo legal de gran importancia lo constituye la Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal²⁸ cuyo objetivo principal es la protección y el manejo de los bosques nativos de aproximadamente 13,6 millones de hectáreas con el fin de asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental.

²⁸ Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, Ley Nº 20.283, creada el 11 de julio de 2008 y publicada el 30 de julio de 2008 en el Diario Oficial de Chile

2.2.3 Ley 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal

La ley se orienta a la protección, recuperación y mejoramiento del bosque para asegurar la sustentabilidad forestal y medioambiental, es decir, refuerza la intención conservacionista de la ley anterior. En cuanto a las definiciones, incluye la de bosque nativo, de preservación, amplía la definición de los bosques de conservación y protección, crea la categoría de bosques de uso múltiple. Además, incluye la definición de ordenación y formación xerofítica²⁹.

Para el ordenamiento, manejo y aprovechamiento, la ley instaura un régimen de “tipos forestales” a cargo del Ministerio de Agricultura chileno, y un “catastro forestal público” a cargo de la Corporación Nacional Forestal. Establece las regulaciones para los planes de manejo; el procedimiento para su aprobación; el ámbito de su aplicación, es decir, solamente bosques nativos; y los datos que deberá contener. Permite la tala en bosques de conservación y protección bajo medidas especiales.

Adicionalmente, regula lo concerniente a formaciones xerofíticas, planes tipo, modificación de los planes de manejo, establece prohibiciones para la tala y corte, y finalmente, regula cuestiones referentes al transporte de productos forestales y no forestales. El cambio de uso, de bosque a vivienda o infraestructura, requiere un plan de manejo que incluya los detalles de la operación y un plan de reforestación.

Para la promoción, incentivo, fomento y financiamiento se crea el Fondo de Conservación, Recuperación y Manejo Sustentable del Bosque Nativo; se establecen beneficios tributarios; y se destina recursos para fomentar la investigación. El fondo, busca compensar actividades de conservación y manejo sustentable.

Finalmente, en lo que se refiere al cambio parcial y total en el uso de la tierra, establece que para construir viviendas u obras de infraestructura, se deberá contar con un plan de manejo.

²⁹ La Ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, define (en su Artículo 2°) a las Formaciones Xerofíticas como la *"formación vegetal, constituida por especies autóctonas, preferentemente arbustivas o suculentas, de áreas de condiciones áridas o semiáridas ubicadas entre las regiones I y VI, incluidas la Metropolitana y la XV y en las depresiones interiores de las regiones VII y VIII."*

2.3 Costa Rica

La historia reciente de la ordenación forestal en Costa Rica está estrechamente relacionada con los incentivos forestales o pagos de servicios ambientales y su legislación. La aplicación de la Ley Forestal N° 4.465 de 1969 dio inicio a los incentivos para la reforestación. Esta Ley, a pesar de los beneficios inmediatos de las plantaciones, permitía el cambio de uso del suelo para diferentes propósitos pero no consideraba los bosques secundarios.

En 1990 se modifica dicha Ley por la N° 7.174, que establece la exigencia de planes de manejo para el aprovechamiento de productos forestales, establece el Certificado de Abono Forestal como incentivo directo a la reforestación y luego 1992, se establece el Certificado de Abono Forestal para manejo de bosques, con énfasis en el aprovechamiento forestal y se otorga al profesional forestal estatus de Regente Forestal, con fe pública en base a esta Ley se desarrolla una nueva guía para la elaboración de planes de manejo con el regente como responsable de elaborar y ejecutar el instrumento o supervisar su correcta y oportuna ejecución.

Sin embargo, en materia ambiental y forestal, el cuerpo normativo más relevante es el siguiente:

2.3.1 Ley Forestal N° 7.575 y su Reglamento

En 1996 se promulga la Ley Forestal N° 7.575³⁰, que prohíbe el cambio de uso de suelo, se establece el Certificado de Conservación de Bosques y el pago de servicios ambientales. Se trata del bosque sentando las bases para el manejo sostenible en Costa Rica. En el Reglamento de esta Ley, se consolida el Sistema Nacional de Certificación Forestal con la creación de la Comisión Nacional de Certificación Forestal.

Con estos antecedentes, Costa Rica ostenta una posición de avanzada en cuanto a políticas y legislación ambientales, así como en el desarrollo de las instituciones a cargo de la gestión de recursos naturales. Estas políticas han sido especialmente vigorosas con respecto al tema forestal y en las tres últimas décadas ha habido importantes avances en términos del fortalecimiento de la reforestación y las actividades derivadas del aprovechamiento y el manejo del bosque, y en la creación de instrumentos económicos

³⁰ Ley Forestal N° 7.575. Publicada en el Diario Oficial de 16 de abril de 1996, San José, Costa Rica

orientados hacia la conservación y el manejo sostenible, entre ellos, el Sistema de Pago por Servicios Ambientales.

En Costa Rica, la conducción de la gestión forestal corresponde a la Autoridad Forestal del Estado, integrada por tres entes: el Sistema Nacional de Áreas de Conservación SINAC y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal FONAFIFO, adscritos al Ministerio del Ambiente y Energía MINAE, y la Oficina Nacional Forestal, que es un órgano participativo para la elaboración de políticas, conformado por diversos actores del sector forestal privado y por organizaciones ecologistas.

Las principales funciones de la Autoridad Forestal del Estado se ejercen a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación y están señaladas en la Ley Forestal, que en el artículo 1, donde se establece como función esencial y prioritaria del Estado: *“Velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales y por la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de los recursos forestales del país destinados a ese fin, de acuerdo con el principio de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables. Además, velará por la generación de empleo y el incremento del nivel de vida de la población rural, mediante su efectiva incorporación a las actividades silviculturales”*.

El Sistema Nacional de Áreas de Conservación, que es el órgano administrativo forestal más importante de cobertura nacional, tiene la responsabilidad de administrar el Patrimonio Forestal del Estado³¹ y de hecho, administra todos los bosques del territorio nacional, independientemente de que se encuentren bajo alguna categoría de área silvestre protegida, en manos privadas o de las municipalidades.

Para efectuar cualquier aprovechamiento forestal en un bosque, se debe contar con un Plan de Manejo Forestal, documento en el que se establecen las condiciones técnicas que garantizan la sostenibilidad del aprovechamiento.

La Ley Forestal 7.575, es la principal norma jurídica cuyos objetivos principales son regular el sector forestal donde se garantizan el buen uso de los recursos forestales y su sostenibilidad.

³¹ Este patrimonio lo constituyen los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, las áreas declaradas inalienables, las fincas inscritas a su nombre y las pertenecientes a las municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública (Ley Forestal, Art. 13)

En este cuerpo legal, el sistema de incentivos a las actividades forestales introduce el Sistema de Pago por Servicios Ambientales. Este sistema establece un pago a los propietarios de bosques y plantaciones forestales, en reconocimiento por el servicio que la conservación del bosque o el manejo adecuado del mismo ofrecen a toda la sociedad.

De acuerdo con la ley, los servicios que se reconocen son: la mitigación de los gases de efecto invernadero, la protección del recurso hídrico, la protección de la biodiversidad y la belleza escénica.

El sistema de Pago por Servicios Ambientales, lo administra el Ministerio del Ambiente y Energía a través del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal. El financiamiento proviene, básicamente, de la transferencia de un tercio del impuesto selectivo de consumo a los combustibles e hidrocarburos. Otras fuentes financieras del sistema son los contratos entre el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal y algunas empresas privadas interesadas en la conservación y los fondos obtenidos por la captura de carbono, a través del Mecanismo de Implementación Conjunta³².

Respecto al tema incentivos, dentro de esta Ley, en el Capítulo II, Incentivos para la Conservación³³ se emite certificados para la conservación de Bosques y una exención de impuestos mientras dura la plantación; de igual manera, a las ganancias obtenidas por la comercialización de productos de las plantaciones. Se contempla el financiamiento para el pago por los servicios ambientales a través del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal FONAFIFO.

2.4 Guatemala

La jerarquía jurídica hace necesario iniciar el examen del sistema normativo de la protección del ambiente en su conjunto, con las disposiciones constitucionales que se refieren a esta materia. La Constitución Política de Guatemala³⁴ en su artículo 64,

³² FONAFIFO cuenta con un importante aporte de los fondos obtenidos por Costa Rica por concepto del mecanismo de Implementación Conjunta para la reducción de gases de efecto invernadero creado por el Convenio de Cambio Climático. El dinero obtenido a través de este mecanismo es administrado por la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta que traslada un porcentaje a FONAFIFO. Además, hay numerosos contratos a través de los cuales empresas públicas y privadas transfieren fondos a FONAFIFO para el pago a propietarios de bosque cercanos a las cuencas hidrográficas o los mantos acuíferos que es necesario proteger para que ellas puedan operar.

³³ Ley Forestal 7.575, Capítulo II, Art. 22,23,24,25,26,27,28,29,30

³⁴ Constitución Política de Guatemala. Dada por la Asamblea Nacional Constituyente, el 31 de mayo de 1985 y Reformada por Acuerdo Legislativo N° 18-93, de 17 de noviembre de 1993

establece: *“Patrimonio Natural. Se declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación. El Estado fomentará la creación de parques nacionales, reservas y refugios naturales, los cuales son inalienables. Una ley garantizará su protección y la de la fauna y la flora que en ellos existe”*.

El marco jurídico institucional del sector forestal de Guatemala, está definido principalmente por dos leyes específicas:

2.4.1 Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89 y sus reformas)

2.4.2 Ley Forestal (Decreto 101-96)

2.4.1 Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89)³⁵

Delega a un Consejo Nacional de Áreas protegidas, la regulación de los bosques, conservación y protección de la fauna y la flora silvestre y de su hábitat. Las atribuciones que la ley otorga a este Consejo son para poder aprobar la suscripción de concesiones de aprovechamiento y manejo de las áreas protegidas del sistema guatemalteco de Áreas Protegidas y velar porque se cumplan los reglamentos establecidos para el efecto.

2.4.2 Ley Forestal (Decreto 101-96)³⁶

Esta ley crea el Instituto Nacional de Bosques, en el cual se delega el papel de Servicio Forestal, la administración y la protección de las áreas forestales fuera de las áreas protegidas, específicamente en lo referente a las aprobaciones para el aprovechamiento forestal, incentivos, coordinación para el control de las actividades ilícitas y la protección de bosques. Los principales principios y compromisos de esta ley son orientar programas nacionales sobre manejos de bosques naturales, crear mecanismos que aseguren la reinversión del ingreso generado en base del recurso forestal, promover mecanismos para evitar el cambio de uso de suelo con cobertura forestal.

Por otra parte, la creación fundamental del Instituto Nacional de Bosques, se dirige a mantener la forestación y reforestación de áreas no catalogadas como áreas protegidas, especialmente respaldados por el Programa de Incentivos Forestales PINFOR que se

³⁵ Ley de Áreas Protegidas. Congreso de la República, 10 de enero de 1989.

³⁶ Ley Forestal. Decreto NC 101-96, publicado en el Diario Oficial de 2 de diciembre de 1996, Guatemala

refiere a dar incentivos económicos y el cual está impulsando el fomento de la producción forestal sostenible en el país a través de la inversión en las actividades de forestación, reforestación y manejo sostenible de bosques naturales. Este nuevo programa de incentivos forestales responde a la necesidad de promover la reforestación y manejo forestal sostenible a través de pagos en efectivo a propietarios individuales o jurídicos que decidan invertir en la actividad forestal productiva.

El Programa de Incentivos Forestales, estimula la inversión para el establecimiento y manejo de plantaciones forestales, el manejo sostenido de bosques naturales y la silvicultura con fines ambientales. Este plan convierte a Guatemala en uno de los líderes de la producción de bienes y servicios ambientales de la región. Sus objetivos principales son: mantener y mejorar la producción forestal sostenible, incorporando los bosques naturales a la producción económica productiva; incorporar tierras de vocación forestal desprovistas de bosques a la actividad forestal, a través del establecimiento y mantenimiento de plantaciones forestales y/o la regeneración natural; generar una masa crítica de bosques productores de materia prima, para el desarrollo de la industria forestal; e, incentivar el mantenimiento y la creación de bosques para la generación de servicios ambientales.

El Programa de Incentivos Forestales estará vigente hasta el año 2017, durante éste período de tiempo, el Estado otorgará incentivos forestales a los propietarios de tierras de vocación forestal, una sola vez para la misma área de acuerdo al plan de reforestación y/o manejo aprobado por el Instituto Nacional de Bosques.

2.5 Uruguay

El marco jurídico institucional del sector forestal de Uruguay, está definido en su ordenamiento jurídico por dos principales:

2.5.1 Constitución Política de la República de Uruguay

2.5.2 Ley Forestal (Ley 15.939)

2.5.1 Constitución Política de la República de Uruguay

El marco normativo ambiental con relación a los recursos forestales establece en primer lugar a la Constitución Política de la República Oriental de Uruguay³⁷ que data de 1967, la cual fue objeto de modificaciones mediante plebiscitos posteriores en la cual se estableció algunas disposiciones relacionadas con el ambiente. Particularmente importante es el artículo 47, que indica que *“la protección del medioambiente es de interés general”* y establece *“la obligación de las personas de abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación; graves al medioambiente”*.

2.5.2 Ley Forestal N° 15.939

Si bien el artículo 2, de la Ley 15.939³⁸ establece que el Estado, a través de su Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, debe formular la política forestal nacional, Uruguay no cuenta con una política forestal oficialmente emitida. No obstante, del análisis de la ley se verifica que los lineamientos de la política forestal están centrados en dos grandes objetivos que son la conservación y protección de los bosques naturales sobre la base del manejo y aprovechamiento racional, asegurando su papel ecológico, protector de cursos de agua y suelos y como hábitat natural; y, la creación de una masa forestal con especies exóticas de rápido crecimiento con fines industriales, concentrada en las zonas de mayor aptitud forestal, sentando las bases para la instalación de la industria forestal nacional.

Esta ley declara el interés nacional de la defensa, mejoramiento, la ampliación y creación de los recursos forestales, el desarrollo de las industrias forestales, y en general, de la economía uruguaya. Está orientada principalmente a promover el crecimiento de la economía forestal; sin embargo, al indicar las actividades que pueden realizarse en los bosques, se hace referencia, en todo momento, a que estas no pueden afectar la preservación y el desarrollo del mismo. Con el término preservación, se entiende la obligación de conservación y explotación sustentable. El uso del bosque puede ser realizado una vez que se haya obtenido la autorización correspondiente. Se imponen reglas para evitar incendios y combatir enfermedades y plagas.

³⁷ Constitución de la República Oriental de Uruguay. Actualizada hasta el 31 de octubre de 2004

³⁸ Ley Forestal. Ley 15.939, emitida el 15 de diciembre de 1987 y publicada en el Registro Nacional de Leyes y Decretos el 28 de diciembre de 1987, Uruguay. Es la normativa vigente más importante en cuanto a la administración y manejo de los recursos forestales.

En lo referente al ordenamiento, se hace una clasificación simple entre bosques de particulares y aquellos del Patrimonio Forestal del Estado, pero ambos comparten las categorías de “Bosques protectores, de rendimiento y generales”.

Esta ley establece, un amplio marco de financiamiento para las actividades de reforestación y conservación, así como el fomento de la industria forestal, crea un fondo y establece prioridades de financiamiento, y determina la organización de una comisión para la administración del fondo.

Además, se promueve la participación en la lucha y prevención de incendios y plagas a través de asociaciones civiles de propietarios, cuya formación y funcionamiento serán promovidos por el Estado uruguayo. Finalmente, existe la obligación de todo ciudadano de denunciar incendios forestales.

Por otra parte, esta ley determina también un conjunto de incentivos para el fomento de la forestación y creación de empresas forestales al establecer: exoneración de todo tipo de tributos a la superficie cubierta por bosques artificiales de producción instalados en suelos de prioridad forestal; subsidios directos del Estado; créditos blandos para el establecimiento de plantaciones; y, exoneraciones impositivas a la importación de bienes de capital e insumos.

El goce de estos beneficios tiene limitaciones y el no cumplimiento de las normas relacionadas con dichos beneficios, conlleva sanciones, como la pérdida o devolución de lo recibido.

El marco institucional del sector forestal uruguayo está dado por los artículos 2 y 6 de la Ley 15.939, en los cuales se establece que la política forestal nacional será formulada y ejecutada por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y su órgano ejecutor será la Dirección General Forestal dependiente de este Ministerio, sin perjuicio de lo anterior la Dirección tiene entre sus principales funciones promover el desarrollo forestal en todas sus etapas productivas mediante actividades de investigación, extensión y propaganda; fomentar y planificar la forestación en tierras privadas o públicas, asistir a las instituciones públicas y a los propietarios particulares de bosque, en el manejo de formaciones naturales o artificiales y su explotación racional, organizar la protección de los bosques contra plagas, enfermedades, incendios forestales y otras causas de destrucción; y,

administrar, conservar y utilizar el Patrimonio Forestal del Estado de conformidad con las disposiciones establecidas por esta ley.

Finalmente, la ley dispone sanciones de acuerdo a la infracción que se comenta, tales como la pérdida de los beneficios otorgados, indemnizaciones al fisco por daños causados en el patrimonio forestal: multas graduales atendiendo a la infracción.

Dentro de los aspectos legales relativos a servicios ambientales con injerencia en el sector forestal, esta Ley Forestal que estamos analizando declara en su artículo 1: *“interés nacional la defensa, el mejoramiento, la ampliación, la creación de los recursos forestales, el desarrollo de las industrias forestales, y en general, de la economía forestal”*. En esta normativa se hace referencia a recursos forestales y naturales renovables, entre otros conceptos legales, sin embargo, está ausente la figura legal de los servicios ambientales.

En lo que tiene que ver con los programas forestales nacionales, Uruguay formula cada cinco años un Plan de Desarrollo que involucra a los diferentes sectores de la economía. El último Plan de Desarrollo Quinquenal corresponde a los años 2010-2014 en donde se establece los siguientes objetivos orientadores de la política forestal.

En el campo económico el objetivo principal es incrementar y diversificar la oferta de materia prima, incrementar la productividad a través del mejoramiento genético y mejores prácticas silviculturales y de manejo, disminuir los costos de producción mediante mejoras tecnológicas, incrementar el acceso a mercados de exportación, avanzar hacia productos con mayor valor agregado y promover el uso de productos forestales no madereros.

En el ámbito social el objetivo es profundizar en la aplicación de normativas relacionadas con aspectos de seguridad e higiene en el trabajo forestal y mejorar la capacitación en los niveles profesionales, técnico y de operarios.

En la esfera ambiental el objetivo es incrementar acciones en materia de protección forestal como son plagas, enfermedades e incendios, introducir en forma permanente prácticas forestales de manejo a nivel predial dirigidas a mejorar la sustentabilidad desde el punto de vista ambiental y mitigar los daños al medioambiente provocados por la práctica de plantación, cosecha e industrialización.

Del análisis de las legislaciones de varios países de Centro y Latinoamérica, se sintetiza en la siguiente tabla los incentivos aplicados:

CLASIFICACIÓN DEL INCENTIVO	TIPO DE INCENTIVO	ECUADOR	CHILE	COSTA RICA	GUATEMALA	URUGUAY
DIRECTOS						
Incentivos económicos para el aprovechamiento sostenible de bosques	Incentivos fiscales (tasas y pagos)		X			X
	Derecho a la propiedad de la tierra					
	Exoneración de Impuestos	X				
	Concesiones o cupos					X
Incentivos económicos para la conservación	Pago de servicios Ambientales			X	X	
	Pago por conservación	X				
	Pago de costos de protección		X			
Forestación, Reforestación y captura de carbono	Incentivos fiscales	X				X
	Pago o devolución de costos de la reforestación		X		X	X
	Créditos	X	X			
	Creación de viveros, huertos y semillas	X				
	No afectación de derechos a la propiedad	X				
Incentivos a la producción industrial	Exoneración de impuestos a las exportaciones					X
INDIRECTOS						
Generales	Asistencia Técnica	X			X	
	Promoción de empresas	X				
	Promoción de certificación forestal			X		

Ver: Anexo 1

Como se puede evidenciar, los incentivos más utilizados actualmente se relacionan con variables económicas y tributarias, mientras que los campos de acción se orientan con preponderancia a la repoblación forestal, específicamente al establecimiento de plantaciones. También se enfocan en la producción de sistemas combinados, a la protección y a la recuperación de suelos. Por otro lado, hay países como Uruguay, que dispone cláusulas específicas para el fomento a las empresas forestales, en sus etapas de producción y utilización forestal.

En resumen, el propósito de los incentivos revisados, que están siendo promovidos y ejecutados en los países analizados, son agrupados y resumidos para caracterizar las siguientes posibilidades de acción: determinar e implementar estímulos o beneficios destinados a obtener un mejor aprovechamiento del recurso forestal y promover la utilización racional de los mismos; crear estímulos que promuevan la producción y manejo sustentable del recurso forestal; establecer incentivos orientados a la

recuperación de suelos degradados o en proceso de degradación; y, promover incentivos en proporción a los servicios ambientales del bosque, previamente determinados.

CAPÍTULO III

Políticas y Estrategias de Gobierno y Jurídicas para el Desarrollo de Mecanismos y Fuentes de Financiamiento para Apoyar las Iniciativas de Incentivos para el Desarrollo Sustentable en el Ecuador

Los incentivos forestales son herramientas de la política forestal de largo plazo, que promueven e impulsan el fomento de la producción forestal sostenible en un país, mediante el estímulo a la inversión en las actividades de forestación, reforestación, captura de carbono, manejo de bosques naturales, entre otras. Estos incentivos también promueven la conservación de ecosistemas, enfocándose en los servicios ambientales que dicho sistema provee, reducción de deforestación y de emisiones de gases de efecto invernadero. Los aspectos conceptuales son los que se plasman en la legislación forestal correspondiente, para hacerse operativos mediante la normatividad, procedimientos y cuerpos normativos que cada país establece.

El análisis comparativo de la legislación forestal de los países Latinoamericanos del capítulo anterior, muestra como se establecen una gama de incentivos forestales que apuntan hacia el desarrollo forestal sustentable. El establecimiento de incentivos en la legislación forestal de los países analizados pretende contar con herramientas adicionales a los instrumentos de comando y control, que coadyuven a enfrentar los diferentes problemas que afectan al sector forestal y a avanzar hacia la gestión adecuada de los recursos forestales del país.

En el capítulo dos, se presentaron los incentivos forestales establecidos en la legislación de cada nación. Mientras que, para el desarrollo del capítulo tres, utilizaré la clasificación de incentivos que presento a continuación. Así, se puede observar que los incentivos más usados son los directos, que tienen relación con el manejo o aprovechamiento forestal, con la forestación y reforestación y en menor medida los destinados a la conservación, es decir, al bosque nativo y los propietarios que hacen manejo forestal sustentable o acciones de conservación.

En sí, los tipos de incentivos encontrados en la región y que utilizaré para desarrollar iniciativas de incentivos para el desarrollo forestal sustentable serán: las exoneraciones

de tributos varios, el pago, entrega de recursos y acciones de conservación de bosques nativos, la concesión de créditos y microcréditos; y, la utilización de fondos forestales.

En algunas de las leyes analizadas se habla de porcentajes de exoneración de estos tributos, pero en varias de ellas se aprecia la determinación del incentivo de manera general, lo que hace entender que se trata de una exoneración del 100%. Esta forma de abordar la determinación de una exoneración, puede provocar interpretaciones diferentes y problemas en su aplicación. También la mayoría de países contemplan la exoneración de impuestos aduaneros para la importación de insumos para la forestación y reforestación. Es común además, que se incluyan dentro de los incentivos, la capacitación y asistencia técnica como en el caso de Ecuador.

Otra forma de incentivar, aparte de las exoneraciones y de los créditos, es el otorgamiento directo de los incentivos para beneficio de propietarios y empresarios. En la mayoría de los países se destinan estos fondos con carga a los presupuestos estatales. Por ejemplo Chile, es el Estado que asume un porcentaje de los costos de la reforestación de los propietarios privados, en Costa Rica se habla de ayudas económicas, en Guatemala, Uruguay y Ecuador se financian los trabajos de forestación y reforestación por parte del Estado.

Por otra parte, en algunos de los países analizados, el financiamiento se establece para implementar los incentivos planteados y fundamentalmente para la creación de “fondos forestales” destinados al desarrollo forestal sostenible. Al parecer este tipo de fondo está orientado a favorecer los programas y proyectos forestales y se alimentan generalmente del presupuesto estatal, aunque también pueden percibir otros rubros de recursos fuera del Estado. Como recursos estatales se entiende que se trata de dineros provenientes del presupuesto nacional y de tributos, pudiendo ser éstos impuestos, tasas, y contribuciones, por ejemplo, tasas al valor de gasolina, patentes forestales, retenciones fiscales, entre otras.

3.1 POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE GOBIERNO

Con el establecimiento del Programa Nacional para el Desarrollo Forestal Sostenible³⁹ se dio paso a un nuevo modelo de gestión de los bosques en el Ecuador, enfocado en el

³⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación. Programa Nacional para el Desarrollo Forestal Sostenible. Panamá. Primera Edición, marzo 2007.

mantenimiento y restauración de los bienes y servicios ambientales que estos proveen a las comunidades locales y sociedad en general, sin perder de vista la conservación de la biodiversidad.

El modelo de Gobernanza Forestal⁴⁰ en proceso de implementación por parte del Ministerio del Ambiente se enfoca en el trabajo sobre cinco elementos principales que son: mejorar la eficiencia del sistema de administración y control forestal para incrementar el comercio legal de productos forestales; fortalecer los sistemas de incentivos para el manejo forestal sustentable y la conservación de los bosques; generar información que facilite la toma de decisiones de manera oportuna; promover procesos de reforestación de áreas degradadas y de protección e implementar procesos de investigación, capacitación y difusión.

Todo esto dentro de un marco legal armonizado con otras leyes y políticas públicas, que permitan instaurar una nueva institucionalidad forestal en el país y que conlleve al aseguramiento de la provisión de los bienes y servicios ambientales, la conservación de la biodiversidad y una distribución más equitativa de los beneficios económicos obtenidos de la actividad forestal entre los pequeños productores y actores vinculados a la actividad forestal.

Es de prioridad nacional establecer un régimen de incentivos forestales que coadyuve eficazmente a lograr los objetivos nacionales de mantener a largo plazo el valor global del patrimonio natural del Ecuador y sea un medio para cumplir el imperativo ético de preservar la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas, por ser condiciones esenciales para la viabilidad ecológica.

El sistema de incentivos para la conservación de la gobernanza forestal en el país se basa en incentivos para el manejo forestal sustentable, para la conservación, para la recuperación ecológica, para las plantaciones forestales, entre otras.

⁴⁰ La Gobernanza Forestal se define como el “modus operandi por el cual, la población, actores claves e instituciones adquieren y ejercen autoridad en el manejo de los recursos forestales, permitiendo mejorar la calidad de vida de los actores que dependen del sector”. Una buena Gobernanza Forestal se caracteriza por el cumplimiento de la ley, bajos niveles de corrupción, instituciones fortalecidas, funcionarios comprometidos que hacen cumplir las reglas, voluntad política para atender elementos críticos del sector forestal y la atención de elementos esenciales como el aseguramiento de los derechos de propiedad. (Banco Mundial, 2008)

El sistema de incentivos para la conservación se implementa mediante el Programa Socio Bosque, desde hace casi tres años, mientras que la implementación de un programa de incentivos para el manejo forestal sostenible requiere de un análisis más profundo para su aplicación, partiendo de los beneficios que los productores obtienen del bosque y su confrontación con los potenciales beneficios por las alternativas de uso de la tierra como la agricultura y ganadería. Otros aspectos igualmente importantes constituyen el análisis de los medios de vida en que se desenvuelven las comunidades locales que incluyen la disponibilidad de mano de obra, capacidades técnicas, disponibilidad de medios de producción, capital financiero y organización social interna. En este sentido, el aseguramiento del manejo de los bosques a largo plazo requiere de la aplicación de un sistema de incentivos que facilite el aprovechamiento y comercialización de los recursos forestales y que incremente los beneficios obtenidos de la actividad forestal.

A continuación, desarrollaré los diferentes mecanismos y estrategias que el Ecuador debe y debería aplicar para apoyar las iniciativas para la conservación y el desarrollo forestal sustentable en nuestro país.

3.1.1 Inversión Compartida entre Empresa Pública, Empresa Privada y Propietarios de Tierras

Los propietarios públicos y privados juegan un papel clave como actores en las redes de gestión de los recursos naturales. Una tarea importante de las regulaciones forestales públicas consisten en reconocer y proteger los derechos de los propietarios y sus intereses de generar beneficios materiales y económicos al gestionar su propiedad y convertirse en socios estratégicos.

Uno de los incentivos de carácter económico que identificamos en esta disertación, se refiere a la inversión compartida entre empresa pública y empresa privada y los propietarios de tierras. Este tipo de inversiones requieren de la voluntad y compromiso de las partes, para participar en convenios asociativos.

Los porcentajes de inversión varían dependiendo de las condiciones de sitio, pero generalmente, el propietario del bosque o del terreno con aptitud forestal, da su tierra para el proyecto de forestación o reforestación; mientras que la empresa privada o pública entrega los recursos para el suministro de las plantas, mano de obra,

herramientas, asistencia administrativa y asistencia técnica calificada. Es conveniente que el propietario del terreno colabore con los procedimientos de evaluación del proyecto.

Con este mecanismo, según el Director de Planificación de la Subsecretaría de Producción Forestal, Jean Paul Granauer⁴¹, nos cuenta que: *“el propietario de las tierras recibe un porcentaje de la venta de la producción, calculada y evaluada mediante un flujo de capital a futuro; o también, se beneficia cuando se realiza el aprovechamiento forestal y recibe un porcentaje de la venta de la madera en pie, que generalmente se encuentra entre 30% y el 50% del valor de la madera”*.

Por otra parte, en una entrevista realizada a Juan Carlos Palacios⁴², Presidente Ejecutivo de la Corporación del Manejo Forestal Sustentable, nos dice que: *“La empresa privada por su parte incrementa su stock forestal, cuenta con materia prima adquirida bajo normas y procedimientos legales, y además, estimula la producción forestal en tierras de terceros”*. Bajo este procedimiento, dependiendo de las condiciones del convenio, la empresa privada puede ayudar con la alimentación y transporte de los jornaleros; y adicionalmente brindar capacitación en el manejo de alertas que puedan afectar al proyecto de forestación y reforestación como son los incendios, plagas, cambios climáticos, entre otras.

En este sentido, el gobierno ecuatoriano deber seguir gestionando los proyectos forestales con la participación de todos los sectores forestales involucrados, para que de esta manera, se logre cumplir con las metas de conservación y forestación que tiene el país como una de las apuestas productivas más importantes.

3.1.2 Titulación - Titularización

*“En materia legal, el título constituye el origen o fundamento de un derecho o de una obligación materializada en un documento que legalmente es suficiente para demostrar los derechos que se han adquirido. Además en esta órbita un título debidamente expedido presenta bondades propias al mismo, que le permita su negociabilidad en mercados primarios o secundarios, lo cual depende de su naturaleza y de las reglamentaciones que sobre el particular haya expedido el emisor o legislador.”*⁴³

⁴¹ Entrevista realizada el 14 de diciembre de 2010, en las oficinas de la Subsecretaría de Producción Forestal del MAGAP.

⁴² Entrevista realizada de 15 de febrero de 2011, en las oficinas de COMAFORS.

⁴³ OIKOS. Grupo Consultor de Colombia. Titulación 1. Editorial Guadalupe Ltda., 1998, página 118

En palabras sencillas, la titularización es la emisión de un documento legal financiero por parte de una persona natural o jurídica, pública o privada, que tenga implícita o explícita un flujo financiero o material. Este documento, podrá ser ofertado en los mercados regulados o no regulados en función de que esté o no inscrito en el Registro de Mercado de Valores.

Mientras que la titularización de activos son múltiples y variadas las definiciones según la doctrina jurídica, pero según Mario Larrea,⁴⁴ Catedrático de varias Universidades del Ecuador, establece que, *“la titularización consiste en reunir un conjunto de activos, reagrupándolos para que sirvan de respaldo a las emisiones de títulos valores o participaciones que son colocadas entre inversionistas. La titularización también es una fuente alternativa de financiación, que permite la movilización de activos de sus balances”*.

Para los autores Raúl Novoa Galán y Gabriela Novoa Muñoz⁴⁵, *“la titularización es la transformación de derechos a percibir flujos financieros futuros, en valor de renta fija negociables como son los bonos. La transformación consiste en agrupar activos heterogéneos de acuerdo con sus características financieras como son los plazos, riesgos o montos en paquetes de activos (bonos de titularización) con igual plazo de amortización, de calificación de riesgo mejorada, mayor liquidez y por supuesto, mayor monto”*. En otras palabras, es el proceso mediante el cual se emiten valores susceptibles de ser colocados y negociados libremente en el mercado bursátil, emitidos con cargo a un patrimonio autónomo.

Este es un mecanismo financiero que permite financiar proyectos, sobre la base de bienes del proyecto, los cuales pueden ser físicos o financieros. La titularización permite adaptar activos a titularizar en función de la demanda de los inversores. Es un mecanismo de financiación que contribuye al proceso de desintermediación financiera.

Generalmente se utiliza el contrato de fideicomiso mercantil, como medio para llevar a cabo procesos de titularización de activos, cuyas fuentes de pago serán exclusivamente los bienes del fideicomiso y los mecanismos de cobertura correspondientes.

La titularización tiene como objetivo dinamizar el mercado de capitales, facilitar la ejecución de proyectos y ofrecer una nueva alternativa de financiamiento a los

⁴⁴ LARREA ANDRADE Mario. “Régimen Jurídico de la Titularización de Activos”. Ediciones Legales, Primera Edición, 2005, página 47

⁴⁵ NOVOA GALÁN Raúl y NOVOA MUÑOZ Gabriela. Derecho de Mercado de Capitales. Editorial Jurídica de Chile, 1995

inversionistas. El concepto de titularización encontramos en la Ley de Mercado de Valores⁴⁶ de nuestro país, en su artículo 139 dice: *“es el proceso mediante el cual se emiten valores susceptibles de ser colocados y negociados libremente en el mercado bursátil, emitidos con cargo a un patrimonio autónomo. Los valores que se emitan como consecuencia de procesos de titularización constituyen valores en los términos de la presente ley”*.

En la última Codificación de la Ley de Mercado de Valores, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 215, de 22 de febrero de 2006, se establece todo el articulado sobre la titularización que va desde el artículo 139 hasta el artículo 159.

Este mecanismo de titularización es usado en su mayor parte para el financiamiento de plantaciones forestales, sin embargo podría adaptarse a proyectos de manejo forestal sostenible. Para ello es indispensable identificar los activos que pueden ser utilizados, asociados a un flujo de ingresos futuros que sirvan, a su vez, como garantía en todo proceso. Específicamente, una herramienta como la titularización aplicada en el sector forestal, cumple con un rol muy importante, por la mayor posibilidad de incrementar la actividad reforestadora, trasladando competitivas tasas a los inversionistas, grandes alternativas a largo plazo, riesgo controlado y baja volatilidad.

Es por esto que, la titularización forestal consiste en *“la conversión de activos temporalmente ilíquidos (bosques y/o vuelo forestal y/o árboles en pie y/o madera final o intermedia) a activos líquidos (títulos) que se colocan en el mercado público de valores a través de distintos escenarios de negociación bursátil (bolsas de productos o commodities y valores)”*⁴⁷. Con este instrumento se busca que proyectos de forestación y reforestación, condicionados por ciclos improductivos de varios años, accedan a recursos de capital en condiciones ajustadas al periodo productivo de cada especie, que generen liquidez para la inversión y sostenimiento de nuevas plantaciones, así como para ejecutar actividades complementarias directas o indirectas, en el proceso de transformación, comercialización y generación de productos terminados de alto valor agregado económico.

Para los proyectos de forestación y reforestación el tipo de titularización que se puede aplicar es el flujo de fondos. El bien que servirá de base es el bosque y la fuente de

⁴⁶ Ley de Mercado de Valores, Publicado en el Suplemento de Registro Oficial N° 215, de 22 de febrero de 2006

⁴⁷ MUÑOZ Jorge. Desarrollo forestal a partir de esquemas de apalancamiento financiero del mercado de capitales en el Ecuador. Internet: http://www.cfm2009.org/es/programapost/resumen/uploads/Desarrollo_forestal_apalancamiento_FD.pdf. Acceso: 15 de abril de 2011

repago serán los flujos que la administración sustentable de los recursos forestales generen.

3.1.2.1 Titularización Forestal en el Ecuador

Según datos extraídos por la Bolsa de Valores de Quito y de la Corporación Civil Bolsa de Valores de Guayaquil, el proceso de titularización forestal tendría que seguir los siguientes pasos:

3.1.2.1.1 Constituir un fideicomiso al que se le transferirá la propiedad del bien, que generará los flujos que servirán como fuente de repago de los valores a emitirse.

3.1.2.1.2 Obtener en forma permanente una calificación de riesgo, para lo cual se deberá realizar una auditoría externa.

3.1.2.1.3 Elaborar y aprobar un reglamento de gestión forestal.

3.1.2.1.4 Elaborar y aprobar un prospecto de oferta pública de los valores titularizados (bosques plantados). El prospecto será de naturaleza similar al requerido para emitir obligaciones corporativas. Se debe añadir la información específica de acuerdo al tipo de titularización en cuestión.

3.1.2.1.5 Emitir los títulos valores que por derecho privado no podrían exceder el 90% del valor presente de los flujos utilizados, a una tasa no inferior a la activa referencial publicada por el Banco Central del Ecuador.

En nuestro país, la iniciativa de la titularización forestal surge con el propósito de establecer un instrumento pionero y formal, y de canalizar recursos financieros del público inversionista al sector forestal, considerado en primera instancia como beneficiarios a pequeños, medianos y grandes, productores, campesinos y personas jurídicas, asociadas a un Programa Privado de Reforestación de importante y reconocida trayectoria denominado Programa Face de Forestación PROFAFOR DEL ECUADOR S.A.

Este programa de emprendimiento fue posible gracias a la consolidación de un convenio tripartito suscrito entre la empresa privada representada por el Programa Face de Forestación PROFAFOR DEL ECUADOR S.A., la Cooperación Internacional Alemana representada por Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GTZ y la

Corporación de Promoción de las Exportaciones y la Inversión CORPEI⁴⁸ del Ecuador, cuyo objetivo integral es la implementación de mecanismos de inversión del mercado de capitales, hacia la diversificación y ampliación del financiamiento de las siembras nuevas, el sostenimiento de las plantaciones actuales, la industrialización y la expansión de las plantaciones forestales comerciales en territorio ecuatoriano.

Por lo tanto, la titularización en el Ecuador tendría como ventajas la obtención de recursos alternativos, oportunos y competitivos, para el financiamiento de actividades tradicionalmente limitadas al crédito tradicional, y este ingreso de fondos mejoraría tanto las finanzas públicas como el entorno social del país, además que se generarían proyectos de desarrollo sustentable a mediano y largo plazo.

3.1.3 Canje de deuda externa

En muchos países en vías de desarrollo, la combinación de una pesada carga de deuda externa con los ajustes económicos han acarreado mayor presión sobre los recursos naturales. Los canjes de deuda por naturaleza fueron introducidos por primera vez a mediados de los años 80` como instrumento para incrementar el apoyo al medio ambiente y al mismo tiempo, disminuir la deuda externa.

Las deudas aplastantes y el deterioro del medio ambiente son los dos problemas más graves a los que se enfrentan hoy en día los países en vías de desarrollo. Un intento innovador, en teoría, para aliviar ambos problemas es el programa de canje de deuda por naturaleza. Este mecanismo pretende aliviar la implacable presión que pesa sobre los estos países, reduciendo parte de la deuda.

También intenta dar a las organizaciones conservacionistas de estos países, fondos para la compra de tierras que puedan convertirse en parques nacionales, mantener los parques ya existentes y crear planes sostenibles de forestación y reforestación.

La idea del canje de deuda por naturaleza fue iniciada por Thomas Lovejoy, miembro de World Wildlife Fund WWF, el cual argumentó en su libro Debt-for-nature swap que: *“la crisis financiera en los países en vías de desarrollo traía como consecuencia una reducción desastrosa en los presupuestos ambientales. Verdaderamente, a causa de sus apuros*

⁴⁸ La Corporación de Promoción de las Exportaciones CORPEI, cesó sus actividades el 31 de diciembre de 2010, y la institución que absorbió sus funciones se llama ProEcuador (Instituto de Promoción de Exportaciones e Inversión).

*económicos y financieros, muchos de estos países tuvieron que poner énfasis en la promoción de la exportación, que llevó a la explotación creciente de los bosques y otros recursos naturales.*⁴⁹

El canje de deuda externa por naturaleza⁵⁰ según un artículo escrito por María Luisa Eschenhagen define a esta fuente como: *“Es un mecanismo financiero que involucra a un gobierno acreedor que convierte su deuda local, casi siempre con descuento, con el compromiso por parte del país deudor de que empleará el equivalente en moneda local en proyectos que mejoren y protejan el medio ambiente del país deudor”*. Adicionalmente, según Holznagel Bedarff⁵¹, se establece la existencia de dos modelos de canje de deuda que explicaré a continuación:

3.1.3.1 Público o bilateral

En los canjes públicos, el gobierno acreedor cancela la deuda de un gobierno deudor a cambio de que éste reserve un monto de fondos de contraparte en moneda nacional, previamente acordado, que luego son asignados para el medio ambiente. El modelo público se ha utilizado para convertir la deuda de Asistencia Oficial al Desarrollo y para los créditos de exportación garantizados por el Estado. La Oficina de Reducción de la Deuda de Suiza y el Programa de Deuda por Ambiente de Alemania son dos ejemplos de este modelo, aunque las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones locales pueden beneficiarse del canje y desempeñar un papel en el establecimiento del fondo de contraparte, el acuerdo primario de canje de la deuda se realiza entre el gobierno acreedor y el gobierno deudor.

3.1.3.2 Privado o Tripartito

En el modelo privado, una organización como por ejemplo una Organización No Gubernamental, solicita donaciones de deuda a un acreedor o las compra a un precio menor del valor nominal y luego negocia por separado con el gobierno deudor para cancelar la deuda a cambio de financiamiento para proyectos de conservación. Los canjes de deuda por naturaleza que han sido negociados por organizaciones no

⁴⁹ LOVEJOY Thomas. *Debt-for-nature swap*. Internet http://en.wikipedia.org/wiki/Debt-for-Nature_Swap#Decline_of_Debt-for-Nature_Swaps. Acceso: 25 de marzo de 2011

⁵⁰ ESCHENHAGEN María Luisa. “Deuda externa y medio ambiente”. *Innovar Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*. Número 013, enero – junio de 1999, Bogotá, páginas 51-62.

⁵¹ BEDARFF Holznagel. *Biodiversidad, conservación y uso de recursos naturales*. Editorial Fescol y CEREC, Bogotá, 2007

gubernamentales conservacionistas tales como Conservation International, the Nature Conservancy y World Wildlife Fund han sido en su mayoría, canjes privados.

Por lo tanto, un canje privado implica a tres participantes que son: una organización internacional, que generalmente es una organización de conservación que inicia el proceso y concuerda en comprar la parte de la deuda internacional del país en vías de desarrollo a un precio menor al del mercado secundario; el segundo es una organización no gubernamental nacional de conservación, que puede estar ligada a la organización internacional. Esta segunda es principalmente responsable de aplicar la acción ambiental y los terceros son una o varias agencias gubernamentales del país en vías de desarrollo.

Este mecanismo de canje de deuda (privado) por naturaleza se implementó por primera vez en 1987 entre nuestro país y la organización ambientalista World Wildlife Fund, la cual donó un millón de dólares de valor nominal de deuda ecuatoriana para que sea utilizada específicamente para la conservación de la naturaleza. Aquí, se trata de un canje por conservación de deuda externa por deuda internacional en el cual el Banco Central del Ecuador se comprometió a canjear deuda externa ecuatoriana y esta deuda fue convertida en bonos de estabilización no negociables, y los dólares debían provenir de donantes extranjeros para la compra de la deuda. En el caso ecuatoriano es la Fundación Natura, organización privada, la que se comprometió a invertir los intereses que generan los bonos en programas de conservación.

Los resultados fueron positivos, ya que hubo un alivio ligero de la deuda, se posibilitó establecer programas de conservación a mediano plazo y se dio una atractiva tasa de interés que multiplicó el efecto de la donación y varias ventajas más, pero lo fundamental que hay que resaltar, es que las normas ya existentes que regulan el canje de deuda por capital facilitaron el canje por conservación. En este caso se combinó además equilibradamente el esfuerzo público y privado, ya que el interés surgió de una organización conservacionista privada ecuatoriana, por lo tanto no se vio afectada a problemas de intereses particulares del gobierno de turno.

Como pudimos ver, en el Ecuador, el programa de deuda tuvo un efecto positivo hace ya casi 25 años, lo que podría dar también un resultado exitoso actualmente en programas de deuda externa por manejo forestal sostenible, lo que se convertiría en una alternativa eficiente y con mucho potencial para los países en vías de desarrollo con altos niveles de endeudamiento como es el caso de nuestro país.

En este sentido la cooperación internacional es un instrumento fundamental para buscar soluciones compartidas que conduzcan a acciones concretas realizables con alto grado de compromiso y que conlleven también a unas políticas nacionales apropiadas.

Los canjes de deuda externa por medio ambiente resulta ser una opción interesante de cooperación internacional, sin ser este mecanismo la solución total del problema, sin embargo, si se puede convertir en un pequeño alivio y que la eficiencia como el desarrollo sustentable forestal dependería de instituciones sólidas y se podría crear una legislación que ayude a implementar este mecanismo, para poder tanto formular objetivos y metas sólidas como para poder realizarlas.

Un mecanismo de esta naturaleza puede apoyar a proyectos con fines de manejo forestal sustentable, formación de capital semilla para un proceso de pago por servicios ambientales, proyectos de agroforestería social y de forestación y reforestación.

3.1.4 Condonación de la Deuda Externa

Según los datos del Banco Mundial hasta el 2009⁵², en el año 1970 la deuda externa de los países pobres ascendía a setenta y tres millones de dólares. En 2007 este monto había ascendido a 2.973 millones de dólares; este monto representa el treinta y cuatro por ciento del Producto Interno Bruto de los países del tercer mundo y en vías de desarrollo. De esta manera, el problema de la deuda externa se ha convertido en una carga muy pesada que condiciona el desarrollo.

Actualmente los "acreedores" son bilaterales, multilaterales o comerciales. Entre los bilaterales encontramos a los países más ricos del mundo, representados por el "Grupo de los 8" que son Italia, Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania, Japón, Canadá y Rusia. Los organismos multilaterales o Instituciones Financieras Internacionales están representados principalmente por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Como consecuencia de esta situación de endeudamiento, según Walter Aníbal Alvarado⁵³: *"las organizaciones de la sociedad civil buscan una solución urgente a este problema que afecta directamente la capacidad de desarrollo de los países más pobres. Las alternativas que*

⁵² Internet: <http://data.worldbank.org/data-catalog/global-development-finance> Acceso: 13 de abril de 2011

⁵³ ALVARADO Walter Aníbal. *El discurso relacionado con la deuda externa*. Internet: http://www.odm-honduras.org/Documentos/1562704001_05_VF.pdf Acceso: 13 de abril de 2011

plantean van desde el sólo reconocimiento de la deuda legítima hasta el no pago de la deuda o condonación de la misma". La condonación de la deuda externa sucede cuando los gobiernos acreedores "perdonan" las acreencias de los gobiernos deudores siempre y cuando estos destinen los recursos que habrían usado para el pago de los préstamos, a proyectos con contenido social y ambiental.

En resumen, la incertidumbre acerca de los acuerdos que sobre este tema se pudiese alcanzar, dificulta la inclusión de los mismos en las proyecciones de ingresos y gastos que generaría un programa de promoción de ahorro interno a través del manejo de recursos forestales. Por lo tanto, sus efectos no serán considerados en el análisis del retorno de la implementación de un proyecto de este tipo. Más allá de esta limitación, es obvio concluir que los beneficios serán muy importantes.

3.1.5. Crédito y Microcrédito

3.1.5.1 Crédito

El crédito forestal⁵⁴ es *"el recurso financiero dado en préstamo por la banca pública o privada para realizar actividades forestales"*. Estos recursos están a disposición de los clientes del sistema bancario, productores y empresarios forestales, con una tasa de interés indeterminada, con el objetivo de proveer recursos para sus gastos, inversión y operación, actividades de transformación y comercialización de productos. Estos créditos deberán ser entregados por entidades del Estado (créditos públicos), por bancos y entidades privadas (créditos privados) y por personas u organizaciones no gubernamentales (créditos informales). Las tasas de interés pactadas, así como el capital del crédito bancario pueden o no estar sujeto a un subsidio o incentivo de fomento y pueden ser de largo plazo, para financiar costos fijos, o de corto plazo, para el financiamiento del capital de trabajo o crédito puente. En algunos países, estos créditos funcionan como enlace entre el momento en que se deben realizar los gastos y el momento en que se perciben los incentivos; ello una vez que se ha finalizado el procedimiento de aprobación por parte de la entidad oficial que ofrece, asigna u otorga el incentivo. Los créditos se pueden obtener a través de las grandes empresas así como también de los medianos y pequeños productores.

⁵⁴ Internet: <http://www.zonagratuita.com/curiosidades/DicForestacion/A.htm> Acceso: 24 de febrero de 2011.

3.1.5.1.1 Créditos Públicos Nacionales

En el Ecuador existe el sistema público de crédito otorgado por el Banco Nacional de Fomento⁵⁵ y el Banco del Estado para la actividad forestal, aunque casi siempre están incluidos en carteras de crédito, para la producción agropecuaria. El objetivo de este tipo de crédito es incentivar la inversión forestal de nuestro país. Los créditos subsidiados pueden tener otros objetivos colaterales, como es el alivio de la pobreza. En este caso, el pequeño productor es considerado como un beneficiario importante.

En el estudio realizado por Kees Van Dijk y Herman Savenije⁵⁶ se indica que en los países de América Latina los sistemas de crédito público no han funcionado bien para el sector forestal, aunque en principio los créditos son reglamentados y suele existir una ley marco que fija las bases y fundamentos para la colocación de créditos públicos y privados. La escasez de recursos financieros, los procedimientos burocráticos y el alto costo del dinero se mencionan como factores que limitan seriamente las posibilidades de incrementar sustancialmente, el apoyo a las inversiones forestales de origen público para actividades de plantaciones o de fomento del manejo y conservación de los bosque naturales que quedan. Por otra parte, los programas de crédito existentes se han visto afectados por restricciones fiscales, por los cambios de orientación de las políticas monetarias y financieras, y por las crisis sufridas por el sector bancario.

3.1.5.1.2 Créditos Privados

El sector bancario financiero privado no tiene mayor interés ni forma parte de su política, la atención a las solicitudes de crédito de áreas de riesgo⁵⁷. Las actividades forestales son consideradas de alto riesgo. En términos financieros, una de las principales limitaciones que presenta el sector forestal es que el bosque no se considera garantía prendaria al solicitarse financiamiento. Los indicadores de eficiencia que aplican los bancos privados y la falta de conocimiento que estos tienen del sector forestal se constituyen en obstáculos para el otorgamiento de créditos a este sector. Y cuando los

⁵⁵ BANCO NACIONAL DE FOMENTO. Crédito Sector Forestal. Internet: http://www.bnf.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=380 Acceso: 21 de febrero de 2011.

⁵⁶ VAN DIJK Kees & SAVENIJE Herman. Hacia Estrategias Nacionales de Financiamiento para el Manejo Forestal Sostenible en América Latina: Síntesis del estado actual y experiencias de algunos países. Documento de Trabajo sobre Política e Instituciones N° 21. FAO. Roma. 2008.

⁵⁷ Entrevistas realizadas a Oficiales de Crédito del Banco del Pichincha, Banco de Guayaquil y Banco General Rumiñahui

bancos conceden préstamos en el sector forestal, los propietarios de los bosques resultan casi siempre penalizados debido a la imposición de periodos de gracia, garantías e intereses inapropiados para las actividades forestales.

Por otra parte, la situación descrita es comprensible desde el punto de vista del banco, un problema real es la relación de solvencia de los bancos y el deterioro en la calidad de la cartera crediticia de que disponen. Esto explica, en parte, la percepción de alto riesgo que tienen para la banca privada las plantaciones forestales.

En el caso de los pequeños productores, esta situación se hace aún más complicada y compleja debido a su falta de respaldo económico, al reducido tamaño de sus propiedades y a la escasa capacidad que tienen para ofrecer garantías admisibles reconocidas por el sector bancario, e idóneas para el sector financiero, es decir, inmediatamente convertibles en dinero.

En el Ecuador, la mayoría de los bancos después de la serie de crisis financieras que han sucedido, han adoptado un enfoque muy conservador para el crédito del sector empresarial, requiriendo garantías sumamente elevadas.

Bajo estas condiciones, el sistema bancario privado, que generalmente canaliza recursos financieros de corto plazo para financiar capital de trabajo, se adecua más a las necesidades de proyectos como los de aprovechamiento maderero o de la industria forestal dado que tienen una más rápida recuperación del capital invertido.

3.1.5.2 Microcrédito

Los microcréditos por su parte, son pequeños préstamos realizados a prestatarios con limitaciones de recursos económicos, los cuales no pueden acceder a préstamos en un banco tradicional. Los microcréditos posibilitan, especialmente en países en vías de desarrollo, que muchas personas sin recursos puedan financiar proyectos forestales que les reviertan a futuro unos ingresos. *“El microcrédito es la parte esencial del campo de la micro financiación, dentro de la que se encuentran otros servicios tales como los micro seguros, ahorros u otros”.*⁵⁸

⁵⁸ Wikipedia. Internet: <http://www.es.wikipedia.org> Acceso: 14 de febrero de 2011

Los pequeños productores forestales deben aprovechar sus bosques de manera sustentable, sin embargo, esto es muy difícil para ellos. En la mayor parte de los casos se desconocen los requisitos establecidos en la normativa vigente y además no tienen fondos para cubrir los costos de elaboración del Programa de Aprovechamiento Forestal Simplificado, por esto, gran cantidad de madera es de origen ilegal; frente a esta realidad, es conveniente promover la instalación de una línea de crédito que se oriente a entregar al comunero o finquero un fondo para cancelar el costo inicial del aprovechamiento legal. Todo esto con el objetivo de que, una vez cubiertos los costos iniciales, el pequeño productor cuando se haya incluido formalmente en la cadena de comercialización, tenga la posibilidad económica de retornar el préstamo concedido.

Según datos de la Fundación para la Conservación y Desarrollo Económico CODEAMA⁵⁹, un pequeño pero buen ejemplo de que los microcréditos que funcionan como un mecanismo para el desarrollo sustentable del Ecuador es el siguiente: Esta fundación maneja un fondo rotativo para el microcrédito forestal de alrededor de \$ 40.000,00 USD, creado con el aporte de la cooperación internacional y el Servicio Forestal Amazónico. No obstante, solo el veinte por ciento 20% se utiliza para el financiamiento forestal. Se otorgan préstamos entre \$ 300,00 USD y \$ 400,00 USD a pequeños finqueros de los cantones de Puyo (provincia de Pastaza) y Palora (provincia de Morona Santiago) con un interés a pagar de uno punto veinte y cinco por ciento 1.25% con un plazo de tres meses. El dinero del microcrédito es utilizado para financiar aprovechamientos forestales legales como son los pagos de asistencia técnica para la elaboración de los Programas de Aprovechamiento Forestal y el pago de licencia de aprovechamiento para el Ministerio del Ambiente. En algunos casos también se financia la compra de motosierras, ya que la madera aserrada⁶⁰ tiene un mayor valor agregado de hasta un quince por ciento 15%. Como requisito para entregar el préstamo, esta fundación formaliza un convenio con los finqueros siempre y cuando sean de la región y posean títulos de propiedad. Finalmente, los finqueros devuelven el dinero a la Fundación cuando han vendido el cincuenta por ciento 50% de la madera aprovechada. Aunque por ahora solo alrededor de un número reducido de finqueros participan del esquema, se trata de un mecanismo con potencial de

⁵⁹ Fundación para la Conservación y Desarrollo Económico CODEAMA. Programa de Producción Sostenible. Internet: http://www.codeama.org/CODEAMA_programa_produccion.htm Acceso: 13 de febrero de 2011

⁶⁰ La madera aserrada es el más simple de los productos de madera elaborada, el más fácil de producir. Son piezas de madera maciza obtenidas por aserrado del árbol. Continúa siendo la forma más común de elaboración de la madera: unos dos tercios de toda la madera en rollo elaborada industrialmente en el mundo es aserrada. Internet: <http://www.fao.org/docrep/30164s/30164s04.htm> Acceso: 14 de febrero de 2011.

réplica. Con todo, la principal limitación es el capital disponible, ya que la demanda es mayor que la oferta.

Finalmente, como podemos apreciar, en el panorama de los créditos tanto públicos como privados formales para la actividad forestal en el Ecuador funciona únicamente como instrumento a corto plazo, que normalmente estarían enfocados a las plantaciones, aprovechamiento forestal y la industria manufacturera. Mientras que, para los pequeños productores los créditos informales son posiblemente la única forma de financiamiento. Por lo tanto, el Gobierno del Ecuador, a través de sus ministerios coordinadores debería activar este tipo de iniciativa de incentivo para el desarrollo forestal sustentable.

3.1.6 Venta Anticipada de Madera

Esta posibilidad de financiamiento es utilizada generalmente para plantaciones forestales y para bosques aprovechados bajo el concepto de Manejo Forestal Sustentable, este mecanismo implica la existencia de un comprador – inversor, el cual se compromete a comprar la madera cuando los árboles hayan finalizado su ciclo de crecimiento, sin dar ningún anticipo de dinero pero asegurando este compromiso a través de un fideicomiso o administradora de fondos. Generalmente los inversores son firmas serias y de comprobada transparencia.

Durante el ciclo de crecimiento de los bosques plantados que oscila entre ocho a veinte años, el crecimiento del árbol dependerá de la especie y de la calidad del sitio. La actividad forestal consiste en adquirir terrenos con aptitud forestal, seleccionar lugares con adecuadas condiciones climatológicas y orográficas, y plantar árboles genéticamente seleccionados para su crecimiento rápido y consiguiente producción de madera de alto valor económico.

El costo o pago inicial de la inversión incluye los árboles plantados, su cuidado y conservación durante su ciclo de vida y la prima de seguros por riesgos tales como la muerte de los árboles. Una vez que han transcurrido el tiempo previsto de crecimiento de los árboles, éstos son cortados, se procede a su venta en el mercado a terceros, procurando conseguir una rentabilidad superior a otros tipos de inversión.

Al finalizar la inversión o el ciclo de vida rentable del árbol, el inversor recibe un porcentaje, que puede ser entre el setenta 70% y ochenta por ciento 80% de lo

correspondiente a la venta de la madera. El porcentaje restante le corresponde al promotor o fideicomiso por el costo derivado de la tala, gestiones de venta y otros servicios intermedios.

3.1.6.1 Características de un Contrato de Venta Anticipada de Madera

Según la información tomada de la Corporación de Promoción de las Exportaciones y la Inversión⁶¹ las características de los contratos de venta anticipada de madera son los siguientes:

- 3.1.6.1.1** No es un contrato estandarizado, todas las condiciones son negociables.
- 3.1.6.1.2** Se debe especificar la calidad, sitio de entrega y garantías.
- 3.1.6.1.3** No compromete el cien por ciento 100% de la capacidad total de la producción vigente, lo que exige, contar con un inventario suficiente o esquemas de producción planificados en distintas etapas de maduración.
- 3.1.6.1.4** No se establece precio ni cantidad definida.
- 3.1.6.1.5** El compromiso de compra se establece en términos de valores fijos estandarizados semestral o mensualmente.
- 3.1.6.1.6** A mayor precio, menor cantidad a entregar, a menor precio mayor cantidad a entregar.
- 3.1.6.1.7** Genera para el vendedor la obligación de entregar el producto en las condiciones pactadas y obliga al comprador a pagar por el producto recibido en las condiciones pactadas.
- 3.1.6.1.8** La cesión del derecho económico al pago, está respaldada por los mecanismos de seguridad previstos en el propio clausulado, así como por el control y seguimiento de la fiduciaria y por extensión del agente operador.
- 3.1.6.1.9** Las garantías que respaldan el cumplimiento del contrato de venta anticipada de madera, nunca son inferiores al 100% de los compromisos por capital e intereses frente a los inversionistas.
- 3.1.6.1.10** Tanto el vendedor como el comprador quedan expresamente sujetos a las condiciones establecidas al interior del contrato, hasta su vencimiento, so pena de hacer efectivas las cláusulas de incumplimiento.

⁶¹ CORPEI. Internet:
<http://www.corpei.org/index.php?searchword=madera&ordering=&searchphrase=all&Itemid>
Acceso: 29 de diciembre de 2010

3.1.6.2 Beneficios de un Contrato de Venta Anticipada de Madera

Algunos de los beneficios que tiene este mecanismo para la aplicación más generalizada en el Ecuador son:

3.1.6.2.1 Garantiza el abastecimiento de la agroindustria.

3.1.6.2.2 Crea condiciones que facilita a los productores forestales, la utilización de este mecanismo como garante y fuente de pago frente a los inversionistas.

3.1.6.2.3 Por tratarse de una transacción planteada en su negociación a través de una fiduciaria, administradora del fideicomiso, emisor de los títulos, sus condiciones de cumplimiento y control, están a cargo de los mecanismos de seguridad dispuestos por la fiduciaria.

3.1.6.2.4 Otorga liquidez sobre la base del contrato, para adelantar la actividad productiva forestal.

3.1.6.2.5 Estimula la calidad y productividad, lo que no afecta capacidad de endeudamiento ante la banca tradicional.

En resumen, al interior de un contrato de venta anticipada de madera, el plazo es una condición que exige, especialmente a los vendedores, demostrar la trayectoria y reconocimiento en el mercado, en el sector forestal, para alcanzar compradores dispuestos a firmar compromisos de largo plazo. Nuestro país debe promover e incentivar este tipo de contratos debido a que los países de la Unión Europea a través de Forest Law Enforcement, Governance and Trade FLEGT están exigiendo estándares de calidad, entre ellos contratos de venta anticipada de madera.

3.1.7 Productos Forestales No Maderables

Los productos forestales no maderables son aquellos bienes de consumo derivados de los ecosistemas forestales que no están constituidos por madera ni producidos por la tala de los árboles. Estos productos son un recurso natural importante que puede apoyar una silvicultura sana y sostenible, ya que existe un gran potencial para su desarrollo. Lastimosamente, en el Ecuador, esta potencialidad no ha sido utilizada adecuadamente a causa de diversos obstáculos de carácter tecnológico, institucional y financiero.

Para Food and Agriculture Organization of the United Nations en su documento de trabajo “La importancia de los Productos Forestales No Madereros y Estrategias para el

Desarrollo Sostenible”⁶² se identifica varios aspectos relevantes que frenan el acceso a los productos forestales no maderables, entre ellos se detallan los siguientes: *“falta de una clara definición y clasificación; falta de información básica; inadecuado desarrollo, manejo y conservación de recursos; falta de integración adecuada en el manejo de productos madereros y no madereros; falta de incentivos para introducir e implementar prácticas operacionales consistentes; obstáculos en el desarrollo de la participación popular organizada; pobreza e inadecuada capacidad de organización de las comunidades involucradas; debilidades en la organización de los productos forestales no maderables y la influencia de comerciantes y explotadores; falta de orientación de mercado, fluctuaciones de suministro e inadecuado cumplimiento con las normas de calidad; falta de competitividad en el mercado internacional a causa de debilidades en la cadena de manejo y uso de los productos forestales no maderables; instalaciones locales de procesamiento deficientes, investigación insuficiente, falta de facilidades adecuadas en áreas relacionadas con los productos forestales no maderables; falta de un sistema realmente sólido de cooperación y colaboración regional.”*

En nuestro país, para que los productos forestales no maderables se conviertan en un mecanismo para apoyar las iniciativas de incentivos para el desarrollo forestal sustentable es necesario buscar líneas de financiamiento para la producción de estos productos a través de créditos preferenciales de la Unión Europea o de Organizaciones No Gubernamentales nacionales como es el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio FEPP, de instituciones especializadas y de organismos multilaterales orientados hacia el sector empresarial y comunitario sostenible, sobre la base de propuestas y tecnologías y mercados bien identificados. Adicionalmente, se pueden financiar estos productos a través de fondos adicionales de donación de la cooperación internacional que podrían ser necesarios para promover o consolidar las primeras experiencias y servir de aval para atraer inversiones complementarias.

Como podemos visualizar, en Ecuador, no existe una política relacionada con productos forestales no maderables, por lo que es de urgente necesidad desarrollar estrategias que tomen en cuenta la protección de los recursos forestales para beneficio de las comunidades locales.

⁶² MUKERJI A. Documento de Trabajo: La importancia de los productos forestales no madereros y estrategias para el desarrollo sostenible. FAO Internet: http://www.fao.org/forestry/docrep/wfcxi/publi/PDF/V3S_T15.PDF Acceso: 2 de febrero de 2011

3.1.8 Certificación Forestal

La certificación forestal es el proceso de inspección y certificación voluntaria de bosques particulares con el fin de determinar si estos están siendo manejados de acuerdo al conjunto de estándares convenidos a través de una declaración de calidad de manejo y de producto, llamado Sello Verde⁶³.

Según Juan Carlos Palacios, Presidente Ejecutivo de la Corporación de Manejo Forestal Sustentable COMAFORS⁶⁴, *“el objetivo de la certificación es asegurar a los consumidores que sus compras de productos forestales no contribuyen a la destrucción y degradación de los bosques del mundo”*. También, ésta es utilizada por empresarios, con el objetivo de alcanzar mayor competitividad, para diferenciar sus productos en el mercado nacional e internacional, dándole al comprador la seguridad de que los productos adquiridos provienen de un bosque manejado con criterios ambientales y sociales sostenibles.

La certificación entonces, es un mecanismo del mercado que ayuda a la protección de los bosques. Ésta certificación según la Corporación de Manejo Forestal Sustentable involucra dos aspectos; por un lado, la evaluación independiente de operaciones de manejo forestal, de acuerdo con estándares ecológicos, sociales y económicos específicos, éste típicamente incluye la evaluación de la salud del bosque, viabilidad económica de la operación e impacto social de las actividades del manejo forestal; y por otro lado, el segundo aspecto, llamado inspección de la cadena de custodia, involucra la verificación del flujo de la madera desde el bosque y a través de los procesos de transformación y de comercialización hasta llegar al consumidor final, con el fin de garantizar su procedencia de un bosque certificado. Por este motivo, la madera certificada es más apreciada en algunos mercados y tiene un valor mayor, lo que permite recuperar el dinero invertido en planes de manejo forestal o en reforestación.

Según la Unión Mundial para la Naturaleza UICN⁶⁵, el tema de la certificación forestal es todavía muy controvertido, por un lado, las países productores señalan las restricciones que la certificación impone al comercio de productos forestales, y por el otro, los países consumidores que se reduce a Europa Occidental y a los Estados Unidos, en donde los grupos ambientalistas ejercen fuerte presión y resaltan los beneficios ambientales del

⁶³ Cámara Forestal de Bolivia. Sello verde, una certificación de buen manejo de bosque. Internet: <http://www.cfb.org.bo/CFBPortal/wfrmNoticias.aspx?idNot=202> Acceso: 13 de febrero de 2011

⁶⁴ Entrevista realizada a Juan Carlos Palacios, el 12 de noviembre de 2010

⁶⁵ Unión Mundial para la Naturaleza UICN. <http://www.iucn.org/es/sobre/>. Acceso: 2 de febrero de 2011

proceso. Tampoco está claro en qué forma la certificación contribuye al ordenamiento forestal sostenible.

3.1.8.1 Desventajas de la Certificación Forestal

Por otra parte, se puede enumerar algunos riesgos que debemos analizar para una certificación forestal adecuada en el Ecuador:

3.1.8.1.1 Estándares de Calidad

Las prácticas productivas deben ser mejoradas hasta alcanzar los estándares requeridos, lo que puede demandar inversiones significativas. Frecuentemente, la certificación es otorgada con algunas condiciones que se deben cumplir en plazos establecidos. Las fallas en dicho cumplimiento pueden llevar a la suspensión temporal o definitiva de la certificación. Los costos de evaluación de los certificados pueden resultar altos y no garantizan la certificación. Mal utilizada la certificación podría convertirse en un obstáculo arancelario para el ingreso de los productos forestales a ciertos países o desde ciertos países.

3.1.8.1.2 Responsabilidad Ética

Los consumidores no tienen ninguna obligación legal o económica de comprar madera certificada, tan solo su compromiso “ético” con el desarrollo sostenible; Además, no garantiza ni un mercado, ni un precio, para los productores forestales. Este contexto, sería importante crear una normativa que beneficie a productores de madera que tengan una certificación forestal.

3.1.8.1.3 Pocos bosques aplican a la certificación forestal

La certificación solo es funcional para una pequeña porción de los bosques nativos del planeta, ya que no puede contribuir a la conservación y al manejo sostenible de aquellos ecosistemas forestales más degradados, de las especies de poco valor y baja accesibilidad a los mercados o de los bosques en manos de poblaciones que no están interesadas o que están imposibilitadas de insertarse en el mercado.

3.1.8.1.4 Reconocimiento Económico Únicamente en Madera

La certificación solo reconoce el valor de la madera y no reconoce los demás bienes y servicios ambientales que proporciona un bosque bien manejado, aunque sí le son exigidos al productor.

3.1.8.2 Beneficios de la certificación forestal

En un artículo de la revista Dialnes⁶⁶ del Ministerio del Ambiente de España, enumeran algunos beneficios que tiene la aplicación de la certificación forestal que son:

3.1.8.2.1 A los Propietarios Forestales

Puede ofrecer una prueba independiente de que sus bosques están gestionados según prácticas adaptadas social, económica y medioambientalmente a las condiciones locales, aumentando de esta forma los posibles mercados para su madera o sus productos, consolida y mejora la imagen positiva del bosque y de los productos forestales como una materia prima natural, ecológica y renovable.

3.1.8.2.2 A la Industria Transformadora de la Madera

Puede mejorar la imagen del sector forestal y promocionar la utilización de sus productos. Las empresas certificadas garantizan una gestión forestal sostenible, realizando buenas prácticas desde que sacan la madera del monte hasta que llega a la industria para su transformación.

3.1.8.2.3 A los Distribuidores y Comerciantes

Fortalece sus negocios mediante la promoción de productos elaborados a partir de materias primas procedentes de bosques gestionados de manera sostenible, mejorando su imagen pública como empresas responsables con el medio ambiente y facilitando el acceso a sus mercados. La demanda del mercado de productos procedentes de fuentes certificadas aumenta día a día.

⁶⁶ CARRASCON Irene e MAGRO José. "Beneficios de la Certificación Forestal". DIALNES. Número 71, julio-diciembre 2007, Madrid. Páginas 62-65.

3.1.8.2.4 A los Consumidores

Apostando por la sostenibilidad y por un futuro mejor tendrán la garantía de que sus compras son responsables y que proceden de materias primas extraídas de bosques certificados.

En resumen, atendiendo a la evolución que la certificación forestal ha seguido en nuestro país apenas en la última década, se puede afirmar que previsible, el futuro está en la certificación forestal, ya que sería el reflejo del creciente compromiso del sector público y privado por demostrar la realización de prácticas para el desarrollo forestal sustentable. Por otra parte, si el Ecuador empieza a certificar sus masas forestales como política de Estado, asegura la puesta en el mercado, sus productos forestales a nivel de Europa y Norteamérica.

3.1.9 Pago por Servicios Ambientales

El concepto de pagos de servicios forestales o ambientales consiste en que los consumidores, o grupos de consumidores de los servicios, pagan voluntaria u obligatoriamente al productor para que este continúe produciendo los servicios requeridos.⁶⁷ Aunque se les llama genéricamente Pagos de Servicios Ambientales PSA, con respecto al sector forestal, también reciben el nombre de Pagos de Servicios Forestales PSF o de servicios proveídos por los ecosistemas forestales.

Estudios de Kees Van Dijk⁶⁸ señalan que en todos los países, los Pagos de Servicios Ambientales o Forestales son un tema emergente. Recientemente el interés en los servicios forestales ha crecido sustancialmente debido al reconocimiento de valores y funciones del bosque, parte de la producción de bienes, importantes para la sociedad, ya que estos pueden potencialmente significar un ingreso adicional para hacer más rentable su manejo. Este desarrollo ha tenido como consecuencia muchas iniciativas al respecto sobre los cuales los estudios presentan amplia información.

Este pago por servicios ambientales que acabamos de definir es identificado en esta disertación como un incentivo para el desarrollo forestal, sin embargo, este también puede ser un mecanismo de financiamiento de proyectos de conservación, reforestación y manejo forestal sustentable.

⁶⁷ WUNDER Sven. *Payments for environment Services*. CIFOR Ocassional Paper, N° 42, 2007

⁶⁸ VAN DIJK Kees & SAVENIJE Herman, idem, página 77.

Los bosques nativos y plantaciones forestales generan múltiples servicios ambientales los cuales pueden ser vendidos generando ingresos financieros. Los más importantes son la venta de certificados de captura de dióxido de carbono, protección de cuencas hídricas y pago por belleza escénica.

Bajo el Protocolo de Kyoto se crean los instrumentos que permiten la negociación de certificados de secuestro de CO₂ en el mercado internacional. En 1997, se acordó entre varios países industrializados reducir la emisión de gases invernaderos a los niveles registrados en 1990. Se ideó un mecanismo de generación y negociación de permisos de emisión de CO₂, conocidos como CTO's por sus siglas en inglés Certifiable and Tradable Gas Emissions Offsets. Estos permisos son negociados en un mercado, por los que se obtienen fondos que son destinados principalmente a premiar los proyectos de plantaciones forestales, considerados como sumideros de carbono.

El éxito en la utilización de este mecanismo se basa en el permanente cumplimiento de los requisitos a lo largo del complejo proceso de emisión. Sin embargo, esta complejidad no debería desalentar la decisión del país de atraer recursos económicos externos para invertirlos en el desarrollo sustentable. En Ecuador el Programa Face de Forestación PROFAFOR junto con el apoyo y financiación de la fundación holandesa Forests Absorbing Carbondioxide Emisión FACE ejecutaron un proyecto de captura de carbono estableciendo plantaciones en varios lugares del país.⁶⁹

También existe la posibilidad de reducir las emisiones de carbono a través de la conservación de bosques nativos evitando su deforestación y degradación como un mecanismo adicional dentro del Protocolo de Kyoto, denominado "Reducción de Emisiones por Deforestación de Degradación Evitadas REED." Se trata de "un mecanismo de negociación para alcanzar compromisos para la conservación de bosques y otros sumideros de carbono y concretar el aporte de recursos financieros que países industrializados podrían aportar a ello, para que conserven los bosques. Y de ese modo lograr reducir la cantidad de emisiones de CO₂ en todo el mundo derivadas de la deforestación, que es una de las causas del calentamiento global".⁷⁰ A partir del año 2013 se aplicará el nuevo protocolo de protección del clima que reemplazará al de Kyoto.

⁶⁹ Internet: www.profafor.com Acceso: 3 de mayo de 2011

⁷⁰ Preguntas y respuestas sobre el tema de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación REED. Internet: http://www.herbogeminis.com/IMG/pdf/REDD_5.pdf Acceso: 3 de mayo de 2011

En este tema específico, en nuestro país debemos proponer incentivos económicos para respaldar las reducciones como por ejemplo establecer un fondo público, elaborar proyectos de reducciones de emisiones basados en el mercado de carbono global como es el caso del Programa Socio Bosque creado por el Ministerio del Ambiente.

Los proyectos de conservación de cuencas hídricas se pueden financiar a través del pago por el servicio del agua. Este mecanismo ha sido exitoso en algunos lugares del mundo y en Ecuador existen casos en las provincias de Imbabura y de Chimborazo. Sin embargo, para que este tipo de proyectos funcionen, es necesario que los usuarios del servicio ambiental reconozcan la importancia de la conservación, para la permanencia de este servicio a lo largo del tiempo.

Otro mecanismo de pago por servicios ambientales es la retribución por la belleza escénica, la cual se da a través del turismo. En Ecuador, el manejo de muchas áreas protegidas se financia total o parcialmente, gracias a las actividades de turismo realizadas en estas. En este mecanismo el usuario de servicio ambiental reconoce la importancia de la belleza escénica y aporta con dinero para que esta se pueda conservar.

El ecoturismo depende en gran medida de la cantidad y calidad de las áreas protegidas que existen en el país. En muchos casos los bosques son la mayor atracción que tiene un país o región para el turista, cosa que justifica las tasas que pagan para su mantenimiento. Frecuentemente, el ecoturismo incorpora una visión culturizada del paisaje que caracteriza al ecoturismo con comunidades nativas. La disponibilidad a pagar por este servicio se traduce a viajes al lugar deseado. En este sentido, la belleza paisajística está insertada en la operación turística.

En nuestro país, cinco comunidades de la Reserva de Cuyabeno, han demostrado que el ecoturismo ha contribuido sustancialmente a la economía local, con ingresos totales. También, cabe mencionar la experiencia de la Red Indígena de Comunidades del Alto Napo para Convivencia Intercultural y Ecoturismo RICANCIE⁷¹, integrada por nueve comunidades localizadas en la Reserva Biosfera del Parque Nacional Sumaco Galeras. Este programa se inició como plan piloto y actualmente beneficia a casi 200 familias quichuas. Este programa tiene un flujo aproximado de 900 ecoturistas al año y cada turista paga \$32,00 USD por traslado a través de carreteras y ríos, alimentación y guía.

⁷¹ Ministerio del Ambiente y FAO. Documento de Trabajo sobre la conservación de bosques nativos. N° FP/37/S. Quito. 2007

Con este tipo de pago de servicios ambientales, nuestro país debe seguir incentivando a la creación de los mismos ya que estos fondos se reinvierten en proyectos comunitarios de salud, educación, cultura entre otros. En este sentido, los fondos sustituyen a otros obtenidos potencialmente a costa de la destrucción de bosques nativos y de protección.

3.1.10 Utilización de un Fondo Nacional Forestal

Una de las alternativas de financiamiento para la reactivación de la forestación comercial en nuestro país puede ser desarrollar el Fondo Nacional que establece la Ley Forestal en su artículo 77, del cual se pueden beneficiar pequeños y medianos propietarios de predios con aptitud forestal, con el propósito de recuperar y mantener la cobertura forestal.

Los medios a utilizar para obtener los recursos necesarios para la reactivación del fondo nacional, pueden proceder de:

- 3.1.10.1** Disponer del presupuesto ordinario establecido en el artículo 76.
- 3.1.10.2** Creación de un impuesto a los combustibles que actualmente está promoviendo el Servicio de Rentas Internas.
- 3.1.10.3** Utilizar los fondos de canje de deuda externa.
- 3.1.10.4** Compra y venta de servicios ambientales, mediante la fijación de una tasa por el uso del servicio. Se refiere a la valoración de beneficio que brinda el bosque y las plantaciones forestales en términos de mejoramiento del ambiente, así como de la conservación de la diversidad biológica.
- 3.1.10.5** Proponer proyectos para que la cooperación Internacional financie, poniendo como ejemplo la propuesta que ha hecho el Estado ecuatoriano, para no proceder con la explotación del ITT en la Amazonía ecuatoriana.
- 3.1.10.6** Crear convenios para la protección y generación de recursos hídricos, que se han enfocado en la calidad y cantidad de agua a través de la conservación de bosques y cuencas.

Tomando en cuenta, cualquiera de las propuestas planteadas, se puede activar este fondo autosustentable no solo para la utilización por parte del Ministerio del Ambiente, sino también por parte de la Subsecretaría de Producción Forestal, que generará sus propios recursos y de esta forma se irá desarrollando este mecanismo para incentivar la creación de más proyectos de desarrollo forestal.

3.1.11 Creación de una Fiducia

Otro mecanismo que se propone para el financiamiento de proyectos forestales, es la formación de una fiducia, que se alimentaría de varias fuentes posibles. En vista de la naturaleza de las fuentes de financiamiento, el mecanismo más adecuado sería la creación de un fondo, a través de un fideicomiso mercantil, integrado por los constituyentes.

Para la creación y organización de la fiducia propondría los siguientes pasos:

- 3.1.11.1** El fondo se organizaría con la integración de los originadores constituyentes que serían los organismos o personas que provean los fondos.
- 3.1.11.2** Los constituyentes aportarían al Patrimonio Autónomo los fondos destinados a financiar los proyectos de acuerdo con sus normas y políticas establecidas.
- 3.1.11.3** Los constituyentes suscribirían el contrato de fideicomiso y de esa manera se integrarían legalmente y transferirían sus bienes o aportes al fideicomiso, mediante un contrato de derechos y obligaciones que debe ser cuidadosamente elaborado y verificado.
- 3.1.11.4** A través de un contrato de encargo fiduciario, los constituyentes instruirían a la fiduciaria, para que de forma irrevocable cumpla con lo dispuesto en el contrato de fideicomiso.
- 3.1.11.5** Pueden ser incorporados como constituyentes adherentes, otros organismos del Estado o entidades privadas que convengan a los intereses del proyecto.
- 3.1.11.6** Los beneficiarios del fideicomiso mercantil o del encargo fiduciario serían los actores del desarrollo forestal, a todo nivel.
- 3.1.11.7** El equivalente al Directorio de una empresa sería desempeñado por la Junta de Fideicomiso, que estaría integrado por un Director, una secretaria técnica y por representantes de los constituyentes.
- 3.1.11.8** La fiduciaria deberá contratar a un operador técnico para que dirija y supervise los proyectos.
- 3.1.11.9** Cada proyecto deberá tener un Comité de Proyecto, que estará coordinado por el organismo que financia ese proyecto específico.
- 3.1.11.10** Finalmente, la supervisión de la fiduciaria estará a cargo del Consejo Nacional de Valores y una auditoría externa.

Este tipo particular de fideicomiso tiene algunas ventajas para todo lo que es el desarrollo de la industria forestal; no solo de la plantación sino de otro tipo de actividades relacionadas con las plantaciones que entra dentro del marco de la ley y que tiene grandes ventajas para los emprendimientos que hasta este momento están inexplorados.

La principal ventaja de creación del fideicomiso es que las inversiones que se realizan con dinero quedan englobadas dentro de la ley de fideicomiso. Esto es una inversión que queda fuera del patrimonio de los inversores o de quienes aporten capital, y por ende queda independiente de cualquier contingencia económica del patrimonio del inversor lo que no afecta para el desarrollo de las plantaciones. De modo que ante cualquier futuro problema económico, estos bienes son inembargables. Tienen un status jurídico distinto con una serie de beneficios impositivos y gozan de estabilidad fiscal.

La figura de fideicomiso es la ideal para este tipo de emprendimientos porque la inversión que realiza la gente no corre ningún riesgo ya que no se ve afectada por toda la contingencia que pudiere sobrevenir.

3.1.12 Otros Mecanismos

Las comunidades y campesinos cuentan con recursos económicos limitados, por lo que se han propuesto otros mecanismos que pueden ser aplicados. Esto se resume en los siguientes:

3.1.12.1 Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre

En el artículo 76, de la Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, en el literal a) menciona: *“La asignación mínima de ocho millones sesenta y cuatro mil quinientos dieciséis dólares de los Estados Unidos de América anuales, que constará en el presupuesto General del Estado a partir de 1982, la misma que tendrá un incremento anual de un diez por ciento, hasta completar la asignación mínima de dieciséis millones ciento veintinueve mil treinta y dos dólares de los Estados Unidos de América, en atención a los programas respectivos”*. De esta manera el programa forestal nace debidamente financiado, restando la voluntad de la autoridad para el cumplimiento de la ley.

3.1.12.2 Ley de “Recuperación de Usos de los Recursos Petroleros

Esta ley junto a la “Ley de la Equidad Tributaria”, proyectan ingresos del presupuesto estatal para el año 2008, el cual pasó de \$ 9.229,00 millones de dólares americanos, monto aprobado a \$ 12.550,00 millones de dólares americanos, con una variación de 3.321,00 millones de dólares americanos. Además existe la posibilidad de que el Ministerio de Finanzas, pueda realizar ajustes de hasta el quince por ciento 15% a esa cantidad, la cual se podría utilizar para ejecutar proyectos de forestación y manejo sustentable. A esto se une el interés del gobierno de iniciar antes de la repoblación forestal del Ecuador.

3.2 POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS JURÍDICAS

La normativa forestal ecuatoriana se caracteriza por la existencia de instrumentos con distinto poder vinculante. A nivel nacional están la Constitución, Leyes, Normas, Decretos, Estrategias de Desarrollo Sostenible, Biodiversidad y Desarrollo Forestal Sustentable y anteproyectos de Ley. En los niveles de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y Cantonales se dictan Leyes y Ordenanzas. Las Estrategias constituyen el cuerpo ambiental - forestal más completo y actualizado, sin embargo, su contenido no tiene poder vinculante al no estar respaldado por una sanción jurídica. Algunos de estos vacíos podrían ser subsanados por una futura expedición de un la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable o la actualización de nuestra Ley Forestal vigente.

En esta parte de la disertación, lo que deseo es sugerir ciertas líneas estratégicas jurídicas, específicamente en el capítulo de los incentivos, que se deberían integrar en una propuesta para la creación de una reforma a la “Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre” para un verdadero desarrollo forestal; por otro lado, no trato de plasmar en esta investigación literalmente la normatividad actual, sino sugerir estrategias jurídicas.

3.2.1 Marco Institucional

En lo referente al marco institucional, el régimen forestal como se explicó en el capítulo anterior mantiene una estrecha vinculación con la institucionalidad de la gestión ambiental. En esta última se destaca el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental,

establecido por la Ley de Gestión Ambiental⁷² como mecanismo de coordinación y cooperación entre los distintos sistemas de manejo ambiental y gestión de recursos naturales. Para asegurar la coherencia en las políticas ambientales de estas entidades, esta ley estableció el Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable, como una instancia asesora de la Presidencia de la República, en donde participan representantes de los sectores público, privado y la sociedad civil. La rectoría del Sistema se confió al Ministerio del Ambiente, mientras que para solventar los potenciales conflictos en el ejercicio de las competencias ambientales, se creó la Comisión Nacional de Coordinación.

3.2.2 Estado Actual de la Normativa Forestal

El régimen específico del sector forestal en el Ecuador está sujeto, fundamentalmente, a las disposiciones de la Constitución, como norma de mayor jerarquía jurídica pero de incidencia general; a la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, y el III Libro “Del Régimen Forestal” del Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente TULAS.

Complementariamente, sin perjuicio de la observancia puntual de otros instrumentos normativos, son relevantes de manera directa para este sector los enunciados de determinados instrumentos internacionales, la Ley de Gestión Ambiental, Ley de Aguas, entre otras; así como también, Decretos Ejecutivos y Acuerdos Ministeriales que han establecido las políticas y mecanismos institucionales propios del sector forestal.

⁷² Codificación de la Ley de Gestión Ambiental. Publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 418, de 10 de septiembre de 2004.

NIVEL	INSTRUMENTO
Constitucional	Constitución de la República del Ecuador
Instrumento Internacional	Convenio de las Naciones Unidas para la Diversidad Biológica Convenio de Naciones Unidas sobre Cambio Climático Protocolo de Kyoto Convenio Internacional sobre Maderas Tropicales
Leyes	Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre Ley de Gestión Ambiental Ley de Desarrollo Agrario Ley de Aguas Ley de Minería Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización
Reglamentos	Libro III “Del Régimen Forestal” del Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente TULAS
Decretos Ejecutivos y Acuerdos Ministeriales	Estrategia de Desarrollo Forestal Sustentable Política y Estrategia Nacional del Biodiversidad del Ecuador Plan Nacional de Forestación y Reforestación Normas del sistema de Regencia Forestal Normas de procedimientos administrativos para autorizar el aprovechamiento y corta de madera Normas para el aprovechamiento de madera en bosques cultivados y de madera en sistemas agroforestales Normas para el manejo forestal sustentable para el aprovechamiento de madera en bosque húmedo Normativa para el Manejo Sustentable de los Bosques Andinos Norma para el aprovechamiento para la adjudicación de tierras del patrimonio forestal del Estado, bosques y vegetación protectores Transferencia de competencias forestales sobre plantaciones forestales del Ministerio del Ambiente al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

Sin embargo, los aspectos de la Ley Forestal y el III Libro “Del Régimen Forestal” del Texto Unificado de la Legislación Ambiental Secundaria del Ministerio del Ambiente TULAS, abarcan los temas relativos al financiamiento forestal que se relacionan con los incentivos fiscales y con su financiamiento en sentido estricto.

A continuación plasmaremos algunos artículos en concordancia con esto.

3.2.2.1 Artículo 54: Exoneración de impuestos a la propiedad rural de tierras forestales cubiertas de bosques y vegetación, las tierras plantadas con especies madereras y las que se dediquen a la formación de cualquier clase de bosque

3.2.2.2 Artículo 55: Beneficios contemplados en la Ley de Fomento Industrial para las empresas de aprovechamiento forestal integral cuyas plantas industriales se instalen en áreas de producción de la materia prima.

- 3.2.2.3** Artículo 56: Inafectabilidad de la Reforma Agraria para tierras forestales de propiedad privada cubiertas de bosques protectores o de producción permanente y donde se ejecuten planes de forestación o reforestación.
- 3.2.2.4** Artículo 77: Recursos y asignaciones fiscales del “Fondo Forestal” para programas de forestación y reforestación, conservación, manejo forestal, industrialización, capacitación, investigación y administración de áreas naturales y de vida silvestre. Artículo 97: Este fondo se beneficiará también del 50% del valor de la venta de productos forestales decomisados.
- 3.2.2.5** Artículo 17: Concesión prioritaria de crédito para el financiamiento de actividades de forestación, reforestación, aprovechamiento e industrialización de recursos forestales en el caso de cooperativas, comunas y otras organizaciones rurales a través del Banco Nacional de Fomento y demás entidades bancarias que manejen recursos públicos.
- 3.2.2.6** Artículos 51 y 77: Capacitación Forestal, que forma parte de las prioridades de inversión del Fondo Forestal.
- 3.2.2.7** Artículo 57: Adopción de medidas para la prevención y control de incendios, plagas y enfermedades que puedan afectar los bosques.
- 3.2.2.8** Artículo 12: Asistencia técnica y crediticia para el establecimiento y manejo de nuevos bosques para los propietarios de tierras forestales, especialmente las asociaciones, cooperativas, comunas y otras entidades constituidas por agricultores directos.
- 3.2.2.9** Artículo 153 TULAS: líneas de crédito para programas de forestación y reforestación previamente calificados por el Ministerio del Ambiente

Como podemos observar, el alcance de los *principales incentivos económicos presentes en la legislación forestal ecuatoriana* es bastante limitado y no existen reales incentivos de mercado sobre la extracción de madera, necesarios para reducir las aceleradas tasas de deforestación. Los instrumentos vigentes no han logrado objetivos ambientales; por el contrario, han creado frecuentemente mecanismos corruptos de evasión.

Adicionalmente; algunos de los instrumentos propuestos en la Ley Forestal han sido subutilizados; por ejemplo, no ha sido reglamentada la implementación de incentivos tributarios, por lo que no ha podido ser llevada a la práctica; tampoco han sido aplicados algunos de los mecanismos más prometedores, como la asignación del crédito establecido en el artículo 16, de la Ley Forestal. De hecho, casi no existe en el Ecuador

un sistema de incentivos crediticios para la conservación ambiental salvo el Programa Socio Bosque y algunas iniciativas esporádicas privadas.

En cuanto a las concesiones forestales, a pesar de estar legítimamente vigentes, no tiene ya utilidad práctica, porque aparentemente, no existen territorios forestales disponibles o no pueden ser aplicadas debido a los crecientes conflictos con las poblaciones nativas de las áreas; de hecho, no se realizan concesiones desde el año 1998.

A ello se une el hecho de que los *requisitos y controles administrativos* sobre la actividad de planes de forestación son conflictivos y muchas veces difíciles de lograr. En este sentido, es importante fomentar un mejor conocimiento de los instrumentos económicos del mercado, especialmente en los temas ambientales y la inclusión de mecanismos financieros como el pago por servicios ambientales y la reglamentación de las compensaciones por daño ambiental.

En este contexto, está pendiente la *elaboración de un marco legal mas ajustado*, comenzando por armonizar las propuestas contenidas en las distintas Leyes, Normas y Estrategias, que proporcionen un encanje apropiado de una estrategia de financiamiento forestal y delimiten lo que debe constar en la legislación y lo que puede ser negociado con los distintos actores.

En cuanto a la *utilización de otros instrumentos financieros*, como señalamos anteriormente en las políticas y estrategias de gobierno para el desarrollo forestal sustentable, se prevé la creación de fideicomisos y fondos fiduciarios y la promoción de un sistema de venta anticipada de madera y otros servicios provenientes de plantaciones forestales y procesos de titularización a través de mercados de valores. No obstante, es importante tener en cuenta que los fideicomisos y la titulación son solo los instrumentos de distribución, ya que lo fundamental es la fuente de financiamiento y el destino que se otorgue a los recursos.

3.2.3 Cumbre Internacional del Medio Ambiente

En nuestro país, en marzo de 2011, se realizó la Cumbre Internacional del Medio Ambiente CIMA, este fue el primer y único evento internacional en Ecuador cuyo objetivo fue lograr múltiples oportunidades de negocio en la industria del medio ambiente - forestal. Esta nueva propuesta fue dirigida a líderes, empresas, instituciones y personas

de diferentes partes del mundo y fue creada para exponer y debatir ideas favorables para el desarrollo sustentable de la región y del mundo.

Esta Cumbre buscó generar conciencia sobre la urgencia de desarrollar negocios sostenibles, enfocados en el mercado ecuatoriano, viendo en la preservación del medio ambiente una oportunidad de rentabilidad a largo plazo, adicionalmente, se realizó el Primer Foro Ambiental Tributario en donde se trató como punto focal a los Incentivos Fiscales para buenas prácticas ambientales. Allí participaron tanto el sector privado como el sector público representado por el Servicio de Rentas Internas SRI y se analizaron incentivos tributarios para los que no contaminen y subsidios a empresas que desarrollen iniciativas como el Yasuní – ITT. Además, se anunció la propuesta para las sanciones, asunto que se desarrollará en el transcurso de este año. Por otra parte, en este foro, se discutió sobre la importancia de un sistema tributario medioambiental para reducir el daño a la naturaleza sin afectar a la competitividad empresarial.

Esta es una buena iniciativa que propone nuestro país, sin embargo, debemos tomar en cuenta que los incentivos ambientales son voluntarios, promueven el uso de tecnologías pero no serán válidos sino existe el compromiso ambiental, forestal por parte de la sociedad.

3.2.4 Sugerencias para una Reforma de la Ley Forestal y Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre

Para utilizar un mecanismo de incentivos de desarrollo sustentable en el Ecuador es necesario que en el capítulo IX DE LOS INCENTIVOS, de la ley antes mencionada, hacer algunos ajustes e incorporar ciertos tópicos, los cuales podrán ser:

3.2.4.1 De la Vigencia de los Incentivos: Los incentivos relacionados con la actividad forestal en aspectos como investigación, manejo y aprovechamiento de las plantaciones, manejo y uso sostenible de los bosques naturales, o que sean propuestos, de acuerdo a cada actividad a la cual van dirigidas, deben tener un plazo mínimo de vigencia de veinte años, o en su defecto un objetivo y meta fija, que permitan levantar el mecanismo de cumplimiento de los logros.

3.2.4.2 Del Financiamiento de Proyectos Forestales: El Gobierno al promover programas forestales para el establecimiento de plantaciones forestales con fines

comerciales, podrá facultar el empleo de incentivos monetarios para el desarrollo forestal sustentable. Para ello se debe establecer un cálculo para separar el componente del activo forestal y del activo tierra. Bonificará por una sola vez a las actividades de forestación y reforestación con un 70% del valor de la inversión.

3.2.4.3 Priorizaciones: El Estado incentivará tributariamente la conservación y el manejo sostenible de los bosques naturales a fin de promover la conservación natural. Esto ya se aplica en el programa Socio Bosque, sin embargo es necesario incorporarlo en la ley a través del Pago de Servicios Ambientales.

3.2.4.4 Fomento: El Gobierno debe promover mediante el otorgamiento de créditos preferenciales de fomento a través del Banco de Fomento, hasta un plazo debidamente analizado, la exportación de todos los productos procedentes de plantaciones forestales y bosques naturales manejados sosteniblemente, a través del crédito y microcrédito.

3.2.4.5. De la Titularización De Bosques Plantados: La Bolsa de Valores de Quito y la Corporación Civil Bolsa de Valores de Guayaquil estructurará un programa de titularización forestal para financiar el desarrollo de proyectos de servicios ambientales, reforestación comercial y modernización industrial de productos forestales.

3.2.4.6 De la Negociación de Títulos Valores: La Subsecretaría de Producción Forestal perteneciente al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca con el apoyo del Ministerio del Ambiente, Ministerio de Comercio, y de las Bolsas de Valores de Quito y Guayaquil adelantarán los estudios y acciones pertinentes para promover el negocio de Certificados de Reducción de Emisiones y de Titularización de Bosques Naturales y Plantaciones Forestales, con el fin de colocar títulos valores ecuatorianos en las principales Bolsas de Valores del Mundo.

3.2.4.7 Descuento Tributario por Ordenación, Manejo y Uso Sostenible del Bosque: Los contribuyentes de impuesto a la renta obligados a presentar declaración dentro del Ecuador, que entren en nuevos procesos de ordenación, manejo y uso sostenible del bosque tendrán derecho a descontar del monto del impuesto a la renta hasta un porcentaje considerable de la inversión.

3.2.4.8 Exoneración de Impuestos Tributarios: Se exonerará la importación de materias primas y maquinarias para la forestación y reforestación.

Incorporando estos incentivos a la ley y concretando la propuesta del Foro Ambiental Tributario que cuenta con el apoyo del Servicio de Rentas Internas, nuestro país tiene que pasar por un proceso de adaptación de la legislación forestal a nuevos avances sociales y económicos. Además a los nuevos actores y agentes sociales se les debe integrar en las decisiones de la gestión forestal y así construir un consenso en las mejoras del marco institucional que se requiere.

CAPÍTULO IV

Conclusiones y Recomendaciones

4.1 Conclusiones

- 4.1.1 La tendencia en el mundo actual está dirigida a la armonización de las normas que regulan la conducta humana en sociedad; por ello, el derecho comparado se convierte en la herramienta indispensable de la cultura jurídica, en el elemento fundamental para toda investigación jurídica y razón de ser de las transformaciones legislativas forestales para el progreso del Derecho Ambiental.
- 4.1.2 Ecuador posee un marco legal que trata el tema ambiental en general y el tema forestal y de áreas naturales en particular. La aprobación de la Constitución del Ecuador de 2008, estableció un nuevo paradigma en el manejo de los recursos naturales y de la biodiversidad. Se reconoce a la Naturaleza como sujeto de derechos, su conservación, aprovechamiento sustentable y recuperación. Los ecosistemas boscosos fueron declarados ecosistemas frágiles, requiriendo un tratamiento especial al igual que los páramos, los humedales y los manglares; y, se establece el SUMAK KAWSAY o buen vivir como principio fundamental para el desarrollo de la sociedad ecuatoriana. Para la implementación plena de estos mandatos constitucionales es necesario fortalecer la política forestal y el marco jurídico específico, siendo imprescindible que se genere una cultura forestal en el país.
- 4.1.3 En el contexto mundial, la preocupación del cambio climático y sus consecuencias para la humanidad han reposicionado la conservación y manejo sustentable de los bosques generando una creciente exigencia para fortalecer con mayor celeridad estos procesos. Esta situación motiva al Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca a realizar un gran esfuerzo en los últimos años para contar con la información de base que permita mejorar la toma de decisiones en torno a la conservación de los bosques y la gestión forestal sustentable, e iniciar procesos de financiamiento bajo mecanismo como la reducción de emisiones por deforestación y degradación.

- 4.1.4 La selección de nuevos instrumentos legales está actualmente en un proceso de cambio. Un énfasis creciente se pone en los incentivos. Adicionalmente, existen factores relevantes que han motivado la adaptación e innovación continua de la legislación forestal en los países latinoamericanos.
- 4.1.5 La selección de nuevos instrumentos legales está actualmente en un proceso de cambio. Un énfasis creciente se pone en los incentivos. Adicionalmente, existen factores relevantes que han motivado la adaptación e innovación continua de la legislación forestal en tema de incentivos en los países latinoamericanos como son la globalización de la economía y del comercio; la internacionalización de la protección ambiental y de la naturaleza; el nuevo concepto del papel del estado; la mayor participación por parte de los agentes sociales; la fuerte influencia de las organizaciones no gubernamentales; y, una amplia variada demanda social de productos y servicios forestales . Estas tendencias son importantes porque determinan cada vez más la gestión forestal de los propietarios privados y públicos.
- 4.1.6 La titularización forestal es una práctica herramienta de diversificación de fuentes y mecanismos de financiamiento, así como del portafolio de inversionistas tradicionales, en la medida en que se masifique su colocación, y brinde un atractivo superior a quién los compre, aunado al competente de retorno económico de una actividad forestal bien manejada, junto con los retornos ambientales y sociales, y la acreditación de los inversionistas, como personas o empresas socialmente responsables. Para este propósito se requerirá realizar una labor amplia de divulgación a nivel del gobierno ecuatoriano, a efecto de que pueda considerarse la implementación de beneficios fiscales o tributarios, a quienes sean inversionistas para las actividades forestales, ambientales y sociales a través de escenarios de negociación bursátil o fideicomisos privados, toda vez que una iniciativa de esa naturaleza podría generar gran liquidez y entusiasmo por estructurar nuevos papeles.
- 4.1.7 Por otra parte, uno de los principales retos de la titularización es el éxito en la efectiva colocación de los títulos, es decir, en el encuentro real de inversionistas interesados; tratándose de titularizaciones de activos no tradicionales en el mercado financiero.

- 4.1.8 Los mecanismos de canje de la deuda por naturaleza señalan el comienzo de un nuevo modo de pensar sobre la conservación del medio ambiente y ofrecen la oportunidad de involucrar a instituciones que hasta entonces no habían participado en las iniciativas de conservación y reforestación. Los promotores de este sistema han sabido encontrar nuevas oportunidades y adaptarlo a las condiciones concretas de cada país. Ahora se están utilizando nuevos mecanismos que implican una creatividad similar y fórmulas de cooperación apropiadas para conseguir aumentar la inversión privada conjugando la consecución de beneficios económicos y el logro de los objetivos de conservación a largo plazo.
- 4.1.9 El mecanismo financiero de conversión de deuda externa por desarrollo sostenible, no es el único elemento de la redistribución necesaria para convertir el desarrollo real en un desarrollo sostenible, la solución del problema de medio ambiente estaría más cerca de un cambio profundo en el estilo de vida de los países desarrollados, pero no cabe duda que la puesta en marcha de este tipo de mecanismo en términos más generosos, constituiría un avance importante en la idea de que el mundo comienza a girar en un sentido nuevo.
- 4.1.10 En cuanto a la certificación forestal, la estructura y el funcionamiento del mercado de madera necesitan una revisión tanto a nivel nacional como internacional para lograr precios justos y una competencia equitativa, que permita la internacionalización de los costos del Manejo Forestal Sostenible y que premie la actividad responsable legal, social, ecológica y técnica. La transparencia de los precios y de la cadena de procesos de certificación puede ayudar a crearlos.
- 4.1.11 El Pago de Servicios Ambientales es una práctica en evolución, con iniciativas crecientes en todos los países de la región. La diferencia con otros instrumentos tradicionales es que no hay suficiente legislación y marcos políticos e instituciones nacionales que permitan la adopción a gran escala, al respecto. Por tanto, urge crear condiciones jurídicas e institucionales para asegurar el funcionamiento y permanencia, así como su adopción a mayor escala, pero sin crear burocracia.
- 4.1.12 Los diferentes tipos de servicios, según sus características, tienen diferentes mercados potenciales o justificaciones para hacer obligatorio el pago por ellos. El reto está en cómo hacer más visible y entendible la conexión entre los productos,

bienes y servicios, y el consumidor de éstos, y la razón que éste tiene para que pague por ellos.

4.1.13 La cooperación internacional debe clarificar y definir el rol en materia de pago por servicios forestales. Los recursos internacionales de la cooperación han demostrado ser muy útiles como un fondo inicial para iniciar, experimentar y promover estos instrumentos, pero hay que cuidar que no se creen dependencia en cuanto a los recursos.

4.1.14 Las estrategias jurídicas para un verdadero desarrollo forestal, deben reclamar una verdadera disciplina jurídica, para lo que debe haber un verdadero cambio dentro de la administración pública. Para ello no deben existir corrientes ideológicas, debido a que esto entorpece la buena administración pública. Lo que se debe hacer es satisfacer las necesidades prioritarias de toda la población nacional.

4.1.15 La reestructuración y actualización de los incentivos forestales dentro del Capítulo IX, de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre ayudarán a un extraordinario mecanismos de desarrollo forestal sustentable.

4.2 Recomendaciones

Para un proceso de construcción de leyes forestales se tienen que tomar en cuenta temas importantes con respecto a:

4.2.1 Respecto a la institucionalidad, es fundamental contar con esquemas sólidos de competencias, que den soporte y fuerza a la gestión de la autoridad forestal local, o claridad para diferenciar el papel de ésta respecto de las otras autoridades asociadas a temas forestales. Entre dichas competencias deben necesariamente figurar la rectoría de la política pública, la administración, gestión, delimitación y declaratoria de los bosques y tierras forestales, el control, vigilancia y fiscalización, el desarrollo normativo de mayor jerarquía como la expedición de normas técnicas, el manejo de bases de datos y el juzgamiento de sanciones.

- 4.2.2 Al hablar de la gestión forestal, un factor clave para su adecuado desarrollo lo constituyen sus instrumentos y herramientas, siendo fundamentales el ordenamiento territorial y la zonificación, de la mano con catastros e inventarios de las tierras y recursos forestales. Muchos de los instrumentos de gestión pasan por procesos de decisión y política pública; sin embargo, al momento actual el contar con un territorio definido caracterizado y sobre el cual ejercer jurisdicción es vital para la autoridad y para los propietarios privados de tierras y bosques. A esto se debería sumar el valor de la seguridad jurídica en torno a tenencia y propiedad de la tierra como tal.
- 4.2.3 En cuanto al fomento y financiamiento el tipo de incentivos forestales que se deberían incluir en el marco legal y regulatorio, o el plan de incentivos que se establezca en la política forestal, deben tener un marco legal claro y preciso y contar con la reglamentación correspondiente debiendo definirse las áreas forestales de prioridad. Los incentivos deberían estar diseñados para asegurar la continuidad de las acciones, es decir, la sostenibilidad. Y sobre todo se debería contar con los recursos financieros para su implementación, la institucionalidad y la capacidad instalada para su aplicación, monitoreo y seguimiento. Como se puede apreciar todas las legislaciones tienen varias maneras de incentivar la conservación, forestación y reforestación, es decir, han estipulado en su articulado alguna forma de promover las actividades forestales y la conservación de los bosques. Lo importante sería conocer hasta donde la aplicación de estos incentivos ha sido efectiva.
- 4.2.4 El panorama institucional del sector forestal es hoy en día más complejo, producto de la aparición o mejor posicionamiento de nuevos actores sectoriales, lo que ha generado a su vez un nuevo equilibrio en las relaciones de estos actores. Destacan entre estos el fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil, enfocadas esencialmente en cuestiones sociales y ambientales. Todo esto hace imperioso que los organismos forestales gubernamentales se adapten al cambio y su papel podría llegar a ser en un futuro mucho más relevante.
- 4.2.5 La industria forestal, que desempeña un rol principal en el desarrollo sostenible, deberá mejorar su imagen en el ámbito de la comunidad forestal internacional y el público en general. Recomendando la elaboración de normas voluntarias de conducta

para la industria, tomando en cuenta el debido respeto del sentido comercial de las empresas involucradas.

- 4.2.6 La sociedad demanda que la política y las leyes sean transparentes y que respondan a sus necesidades. Piden que los gobiernos y administraciones públicas tomen medidas para ser eficientes y efectivos. Para ello, el sector privado debe tratar con la incorporación de factores extremos en la gestión y las autoridades públicas deberán trabajar con modelos de administración de empresas. Los propietarios públicos y privados siguen siendo los principales destinatarios y protagonistas en la implementación de la legislación forestal.

4.3 Glosario

Las definiciones marcadas con un asterisco (*) fueron tomadas de la Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales FRA 2005 (www.fao.org/forestry/site/fra2005-terms/en) y las que están con doble asterisco (**) fueron tomadas de un documento de Food and Agriculture Organization of the United Nations FAO llamado Ordenación responsable de los bosques plantados: Directrices voluntarias. Documento de Trabajo N° FP37S, 2006.

Agroforestería: La combinación de cultivos agrícolas o ganadería con árboles en chacras y paisajes agrícolas, de tal manera que los diferentes componentes sean complementarios entre sí y formen parte de un sistema de uso de la tierra ecológica, social y económicamente sostenibles. Los árboles pueden ser combinados simultáneamente con los cultivos o el ganado.⁷³

Actividad forestal con fines comerciales: Es el cultivo de especies arbóreas de cualquier tamaño originado por la intervención directa del hombre con fines comerciales e industriales y que están en condiciones de producir madera, productos forestales no maderables y subproductos.⁷⁴

Biodiversidad*: La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros sistemas

⁷³ VAN DIJK, Kees. Hacia estrategias nacionales de financiamiento para el manejo forestal sostenible en América latina. Roma. OTCA-FAO. 2008

⁷⁴ Ley N° 1377, 8 de enero de 2010, Colombia

acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprenden la diversidad dentro de las especies, entre ellas y de los ecosistemas.⁷⁵

Bosque *: Tierra que abarca más de 0.5 hectáreas con cubierta de árboles cuya altura es superior a cinco metros y una cubierta de copas de más del 10%, o árboles capaces de alcanzar estos límites mínimos.

Bosque plantado:** Bosque el cual los árboles han sido establecidos mediante la plantación o siembra.⁷⁶

Bosque primario:** Bosque de especies indígenas, en donde no existen huellas claras de actividad humano y en donde los procesos ecológicos no se encuentran alterado de manera significativa.

Bosque secundario *: Bosque regenerado principalmente de procesos naturales después de haber sufrido alteración antropogénicas o naturales considerables en su vegetación boscosa natural.

Canje de deuda: Conjunto de operaciones bursátiles individuales mediante las cuales se concreta el intercambio de flujos futuros de títulos valores asociados con dichas operaciones individuales, siendo posible mediante tal mecanismo efectuar la reestructuración del portafolio de inversión de una persona natural o jurídica, con el fin de darle liquidez y mayor movilidad a dicho portafolio. El intercambio de tales flujos futuros, ya sea bajo la variante de liquidez, tasa, plazo o emisor, genera las diferentes modalidades de reestructuración de portafolios, donde se logra aportar un valor agregado para el usuario que origina la reestructuración.

Captura de carbono:** Es la absorción y almacenamiento de carbono. Los bosques, árboles y plantas absorben dióxido de carbono, liberan el oxígeno y almacenan en carbono.

Certificación Forestal:** Es un procedimiento para evaluar la calidad de la ordenación forestal en relación con un estándar de ordenación establecido. Ésta está diseñada para indicar a los consumidores que los productos que adquieren son producto de bosques sujetos a estándares ambientales y sociales especiales.

Deforestación *: Es la conversión de los bosques a otra forma de utilización de la tierra o la reducción a largo plazo de la cobertura de copas.

Depósito, sumidero de carbono:** Son los bosques y otros ecosistemas que absorben carbono y que en consecuencia lo eliminan de la atmósfera, Éstos contrarrestan así las emisiones de dióxido de carbono CO₂.

⁷⁵ Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales FRA 2005

⁷⁶ FAO. Ordenación responsable de los bosques plantados: Directrices voluntarias. Documento de trabajo N° FP37S, 2006.

Fideicomitente: Persona natural o jurídica la cual encarga la administración de uno o más bienes a una sociedad fiduciaria.

Fiducia: El vocablo fiducia significa fe, confianza. Mediante la fiducia una persona natural o jurídica llamada fideicomitente entrega a una sociedad fiduciaria uno o más bienes concretos, despojándose o no de la propiedad de los mismos, con el objeto de que dicha fiduciaria cumpla una determinada finalidad, en provecho del fideicomitente o de quién éste determine; este último se llama beneficiario.

Forestación*: Establecimiento de plantaciones forestales en tierras que hasta entonces no habían sido clasificadas como bosque. Implica la transformación de no bosque a bosque.

Manejo forestal sustentable: Es el conjunto de acciones y decisiones sobre los bosques, que tiene por objetivo el obtener beneficios económicos y sociales de estos, sin alterar su función ecológica. Todo esto con el fin de satisfacer las demandas actuales de la sociedad, sin comprometer la satisfacción de las necesidades futuras.

Ordenación forestal*: Son los procesos de planificación y prácticas a ejecutar para la gestión y uso de los bosques y de otras tierras boscosas destinadas a lograr objetivos específicos de índole ambiental, económica, social y/o cultural.

Ordenamiento forestal sostenible:** Proceso consistente en manejar un bosque para lograr uno o más objetivos de ordenación claramente definidos con respecto a la producción de un flujo continuo de productos y servicios forestales deseados, sin reducir indebidamente sus valores inherentes ni su productividad futura, y sin causar ningún efecto indeseable en el entorno físico y social.

Pago de servicio ambiental / forestal: El pago de Servicios Ambientales es un nuevo enfoque, y todavía hay diferentes definiciones de lo que se incluye por ejemplo: 1. Una transacción contractual (voluntaria u obligatoria) entre un comprador y un proveedor para la entrega de un servicio ambiental específico. 2. Mecanismos o arreglos resultantes de procesos de negociación, u obligación, mediante los cuales se reconoce el pago efectivo y justo de los consumidores de servicios ambientales a los productores de éstos, bajo criterios de cantidad y calidad definidos en un periodo de tiempo determinado.

Plan de manejo forestal:** Es el instrumento de gestión resultante de un proceso de planificación de las actividades del manejo sostenible del recurso forestal, sobre la base de la evaluación de las características del ecosistema a intervenir y de su potencial, conforme a las normas ambientales, técnicas y administrativas, con el objeto de regular y controlar la capacidad de respuesta de recurso forestal frente a la afectación del mismo y para disminuir el riesgo e impacto social, ambiental económico y territorial.

Plantación Forestal de producción: Bosque y otras tierras boscosas de especies introducidas, y en algunos casos de especies nativas, establecidas mediante la plantación o siembra, principalmente para la producción de madera o bienes no madereros. (Van Dijk Kees)

Plantación Forestal para la protección*: Bosque y otras tierras boscosas de especies nativas o introducidas a través de la plantación o siembra, principalmente con el fin de suministrar servicios.

Recursos forestales*: Incluyen aquellos que se encuentran en los bosques, otras tierras boscosas y bajo forma de árboles fuera del bosque.

Reforestación:** Es el establecimiento de plantaciones forestales en tierras temporáneamente no arboladas, que normalmente son consideradas como bosques.

Sector Forestal:** Conjunto de actividades económicas, sociales y de tipo ambiental en el bosque que realizan las comunidades, organizaciones no gubernamentales, empresas y el gobierno, relacionadas con el conocimiento, conservación, manejo, uso y aprovechamiento de los bienes, servicios y valores que generen los ecosistemas forestales.

Servicios Ambientales⁷⁷: Los que brindan el bosque y las plantaciones forestales y que inciden directamente en la protección y el mejoramiento del medio ambiente. Son los siguientes: mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción), protección de agua para uso urbano, rural e hidroeléctrico, protección de la biodiversidad para conservarla y uso sostenible, científico y farmacéutico, investigación y mejoramiento genético, protección de ecosistemas, formas de vida y belleza escénica natural para fines turísticos y científicos.

Silvicultura*: Es la ciencia y el arte de controlar el establecimiento, crecimiento, composición, estado de salud y calidad del bosque y de las otras tierras boscosas con el fin de satisfacer de manera sostenible una serie de necesidades y valores precisos, dictados por los propietarios y la sociedad.

Sistema agroforestal: La combinación de tiempo y de espacio de las plantaciones forestales con fines comerciales asociadas con cultivos agrícolas o actividades pecuarias.

Vuelo forestal: Es el volumen aprovechable sobre el cual el titular o el propietario del cultivo forestal con fines comerciales tiene derecho para constituir una garantía.

⁷⁷ Ley Forestal 7.575, Costa Rica, Art. 3, numeral k)

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

- ACOSTA Alberto y otros. Derechos de la naturaleza, el futuro es ahora. Quito – Ecuador, Ediciones Abya-Yala, Primera Edición, Febrero 2009.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO BID. Estudio sobre inversión Directa en negocios forestales sostenibles – Proyecto ATN/NP-8323-RS. Curitiba-Brasil, Junio 2004.
- BEDARFF Holznagel. Biodiversidad, conservación y uso de recursos naturales. Editorial Fescol y CEREC, Bogotá, 2007
- CARRASCON Irene e MAGRO José. “Beneficios de la Certificación Forestal”. DIALNES. Número 71, julio-diciembre 2007, Madrid
- CRESPO PLAZA, Ricardo. Derecho Ambiental. Universidad Técnica Particular de Loja, 2005
- COMAFORS, MAE, FAO. Guía Práctica de Apoyo a la Toma de Conciencia Forestal: recursos Naturales y Bosques. Quito-Ecuador, 2007.
- COMAFORS, MAE, UNIÓN EUROPEA. Guía para la implementación de Incentivos para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador. Quito-Ecuador, Noviembre 2008.
- DEL CAMINO VELOZO Ronnie. Incentivos para la participación de la comunidad en programas de conservación. Costa Rica, Documento FAO Departamento de Montes. Mayo 1985.
- ESCHENHAGEN María Luisa. “Deuda externa y medio ambiente”. Innovar Revista de Ciencias Administrativas y Sociales. Número 013, enero – junio de 1999, Bogotá
- FAO-INEFAN. Estrategia del PAFE para el desarrollo sustentable de la industrial forestal. Diagnóstico del sector forestal del Ecuador. Documento trabajo, Quito-Ecuador, 1995.
- FAO-PROFORESTAL. Estrategia del PAFE para el desarrollo sustentable de la industria forestal. Quito-Ecuador. Documento de trabajo. Mayo 2009.
- FAO. Ordenación responsable de los bosques plantados: Directrices voluntarias. Documento de trabajo N° FP37S, 2006.
- GREGERSEN H. Incentives for forestation: A comparative assessment. 1984
- HELLER, Jack y KAUFFMAN, Kenneth. Incentivos Fiscales para el desarrollo industrial. México DF- México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Primera Edición, 1965.
- LARREA Carlos. Naturaleza, sustentabilidad y desarrollo en el Ecuador. Editorial Abya-Yala, Marzo, 2008
- LARREA ANDRADE Mario. Régimen Jurídico de la Titularización de Activos. Ediciones Legales, Primera Edición, 2005, página 47.
- LLAGUNO Duval. Aspectos Jurídicos en Ecuador sobre la Reducción de las Emisiones Derivadas de la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (REED). Sociedad Ecuatoriana de Derecho Forestal y Ambiental. Quito-Ecuador, mayo 2009
- LOPEZ Luisa. El Derecho a Vivir en un medio ambiente sano como Derecho inherente a la naturaleza del ser humano. Tesis para optar al título de Doctora en Jurisprudencia, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2000.
- MEIJERINK, Gerdien. Incentives for tree growing and managing forest sustainably. Nacional Referente Centre for Nature Management, Wageningen-Holanda, 2007.
- MINISTERIO DEL AMBIENTE y DIRECCIÓN NACIONAL FORESTAL. Estrategia de Desarrollo Forestal Sustentable para el Ecuador. Quito-Ecuador.

- MINISTERIO DEL AMBIENTE, UNIÓN EUROPEA y COMAFORS. Guía para la implementación de Incentivos para el Desarrollo Sustentable en el Ecuador. Noviembre 2008.
- MINISTERIO DEL AMBIENTE y FAO. Documento de Trabajo sobre la conservación de bosques nativos. N° FP/37/S. Quito. 2007
- NOBOA Fabricio. Incentivos Tributarios para la gestión sustentable de la Industria Camaronera en el Ecuador. Disertación de grado para optar al título de Economista, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1998.
- NOVOA GALÁN Raúl y NOVOA MUÑOZ Gabriela. Derecho de Mercado de Capitales. Editorial Jurídica de Chile, 1995
- PACE BID-MICIP. Revisión y Propuestas sobre la política de Incentivos para la Inversión en el Ecuador, Consultoría. Quito- Ecuador, Enero 2007.
- PÉREZ Efraín. Derecho Ambiental. Quito – Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2008.
- POSCHEN, Jorge. La Industria Forestal. FAO, 2007.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. España, Vigésima Segunda Edición, octubre 2001.
- VAN DIJK Kees & SAVENIJE Herman. Hacia Estrategias Nacionales de Financiamiento para el Manejo Forestal Sostenible en América Latina: Síntesis del estado actual y experiencias de algunos países. Documento de Trabajo sobre Política e Instituciones N° 21. FAO. Roma. 2008.
- WUNDER, Sven. Deforestation and economics in Ecuador: A synthesis, Forestry Discusión Paper 35. Royal Veterinary and Agricultural University, Copenhagen, Enero, 2001.

FUENTES NORMATIVAS

- Constitución de la República del Ecuador
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización.
- Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre
- Codificación de la Ley de Gestión Ambiental
- Ley de Minería
- Ley de Mercado de Valores
- Norma para el Manejo Forestal Sustentable
- Plan Nacional de Forestación y Reforestación.
- Ley Forestal 7.575, Costa Rica.
- Ley Sobre Fomento Forestal, Decreto Ley N° 701, 3 de abril de 1979, Chile.
- Reglamento del Decreto Ley N° 701, Ley sobre fomento Forestal. Chile.
- Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. Ley 20.283 Chile
- Ley Forestal, Decreto Legislativo 101-96, Guatemala, diciembre de 1996
- Ley Forestal, Decreto del Senado y la Cámara de Representantes 15.939. Uruguay.

EN INTERNET

- ALVARADO Walter Aníbal. El discurso relacionado con la deuda externa. Internet: http://www.odm-honduras.org/Documentos/1562704001_05_VF.pdf
- BANCO NACIONAL DE FOMENTO. Crédito Sector Forestal. Internet: http://www.bnf.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=380
- CÁMARA FORESTAL DE BOLIVIA. Sello verde, una certificación de buen manejo de bosque. Internet: <http://www.cfb.org.bo/CFBPortal/wfrmNoticias.aspx?idNot=202>

- COMAFORS, Corporación para el Manejo Forestal Sostenible, www.comafors.org
- CORPEI. Internet: <http://www.corpei.org/index.php?searchword=madera&ordering=&searchphrase=all&Itemid>
- Fundación para la Conservación y Desarrollo Económico CODEAMA. Programa de Producción Sostenible. Internet: http://www.codeama.org/CODEAMA_programa_produccion.htm
- GUZMAN Edmidlia. Incentivos Forestales. San Salvador, 1998. Internet: http://www.cedaf.org.do/eventos/forestal/Legislacion/Incentivos/El_Salvador.pdf Acceso: 15 de octubre de 2010
- LOVEJOY Thomas. Debt-for-nature swap. Internet: http://en.wikipedia.org/wiki/Debt-for-Nature_Swap#Decline_of_Debt-for-Nature_Swaps
- Ministerio del Ambiente. Fomento y Financiamiento para el Manejo Forestal Sustentable. Internet: http://www.cifopecuador.org/uploads/docs/Direccion_Nacional_Forestal.pdf
- MUKERJI A. Documento de Trabajo: La importancia de los productos forestales no madereros y estrategias para el desarrollo sostenible. FAO Internet: http://www.fao.org/forestry/docrep/wfcxi/publi/PDF/V3S_T15.PDF
- MUÑOZ Jorge. Desarrollo forestal a partir de esquemas de apalancamiento financiero del mercado de capitales en el Ecuador. Internet: http://www.cfm2009.org/es/programapost/resumenes/uploads/Desarrollo_forestal_apalancamiento_FD.pdf.
- Preguntas y respuestas sobre el tema de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación REED. Internet: http://www.herbogeminis.com/IMG/pdf/REDD_5.pdf
- PROGRAMA SOCIO BOSQUE. Internet: www.ambiente.gov.ec
- UNCTAD. Incentives and foreign Direct Investment. NNUU, Nueva York - Ginebra, 1996, pag.3. Internet: <http://www.unctad.org/Templates/Meeting.asp?intItemID=2068&m=20296&info=&lang=3>
- UICN Unión Mundial para la Naturaleza. <http://www.iucn.org/es/sobre/>.
- WHITEMAN, Adrian. El dinero no crece en los árboles: Perspectivas de rentabilidad del sector forestal. FAO. Internet: <http://www.fao.org/docrep/005/y4744s02.htm>
- Wikipedia. Internet: <http://www.es.wikipedia.org>
- Internet: www.profafor.com
- Internet: <http://www.zonagratis.com/curiosidades/DicForestacion/A.htm>
- Internet: <http://data.worldbank.org/data-catalog/global-development-finance>

LISTA DE ENTREVISTADOS

NOMBRE	INSTITUCIÓN
1. Juan Carlos Palacios	Director Ejecutivo de COMAFORS
2. Gustavo Galindo	Dirección Nacional Forestal
3. Germán Espinoza	Subsecretaría de Producción Forestal
4. Ana María Costales	Analista de Crédito del Banco General Rumiñahui
5. Pablo Mendizábal	Jefe de Agencia del Banco de Guayaquil
6. María Elena Espíndola	Analista de Crédito del Banco del Pichincha
7. Duval Llaguno	Banco Interamericano de Desarrollo
8. Patricio Peña	Bolsa de Valores de Quito